

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

Il se trouve peu de gens qui
aiment la vertu toute nue.

RICHELIEU.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

Dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

Le LUNDI 7 JUILLET 1902, à 3 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

FERNAND GLORIA

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ATTACHÉ AU PARQUET

CAEN

IMPRIMERIE E. ADELINÉ, RUE FROIDE, 16

—
1902

THÈSE

POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

Il se trouve peu de gens qui
aiment la vertu toute nue.

RICHELIEU.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

Dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

Le LUNDI 7 JUILLET 1902, à 3 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

FERNAND GLORIA

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ATTACHÉ AU PARQUET



CAEN

IMPRIMERIE E. ADELINÉ, RUE FROIDE, 16

—
1902

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1901-1902

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. ☿), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☿), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.
Edmond VILLEY (*, I. ☿), professeur d'*Économie politique*, chargé des cours de *Droit constitutionnel comparé* et de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (☿, A. ☿), professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours de *Droit civil*.

GUILLOUARD (*, I. ☿, C. ✕, G. O. ✕, C. I. C. ✕, O. ✕, L. ✕), professeur de *Droit civil*.

LEBRET (I. ☿), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice.

CABOUAT (I. ☿), professeur de *Droit international public et privé* et de *Législation industrielle*.

BIVILLE (A. ☿), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY, professeur de *Droit romain* et chargé des cours de *Pandectes* et d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR, professeur de *Droit administratif*, chargé du cours d'*Éléments de Droit constitutionnel*.

AGRÉGÉS :

MM. René WORMS (I. , , C. ) , chargé des cours d'*Economie politique* et d'*Histoire des Doctrines économiques*.

ASTOUL, chargé d'un cours de *Droit romain* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, chargé du cours de *Droit criminel* et du cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

PILON, chargé d'un cours de *Droit civil*.

DU CHAUMEIL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français* et d'*Histoire du Droit public français*.

SECRÉTAIRE :

M. GILLET (I. ) , secrétaire de l'Université de Caen.

JURY D'EXAMEN

MM. BIVILLE, *Professeur, Président de la Thèse*.

EDMOND VILLEY, *Professeur-Doyen*.

LE FUR, *Professeur*.

BIBLIOGRAPHIE

Annales de l'Ecole libre des Sciences Politiques.
Paris, 1901.

ANSON. — *The law and custom of the constitution.*
Londres, 1886.

ANTRAIGUES (Comte d'). — *Mémoires sur les Etats généraux, leurs droits et la manière de les convoquer.*
En Languedoc, 1789.

Archives Nationales. Paris, 1871-1875.

Archives Parlementaires. Paris, 1879-1902.

BAGEHOT. — *La Constitution anglaise.* Traduit par
GAULHIAC. Paris, 1869.

BAVELIER. — *Essai historique sur le droit d'élection et sur les anciennes Assemblées représentatives de la France.* Paris, 1874.

BÉQUET. — *Répertoire de Droit administratif.*
Paris, 1883.

BERNON (DE). — *Les Assemblées politiques en Allemagne.* Paris, 1881.

BLACKSTONE. — *Commentaires sur les lois anglaises, avec notes de CHRISTIAN.* Traduit de l'anglais par
M. CHOMPRÉ. Paris, 1822-1823.

BLUNTSCHLI. — *Le Droit public général*. Paris, 1881.

BODIN. — *De la République*. Lyon, 1580.

BOUTMY. — *Études de Droit constitutionnel — France, Angleterre, États-Unis*. Paris, 1885.

BROUGHAM. — *La Constitution Britannique*. Londres, 1861.

BRYCE (James). — *The American Commonwealth*. London. Macmillon, 1893-1895.

CALLERY. — *L'origine des États généraux et provinciaux*. Bordeaux, 1882.

CHALLETON. — *Cent ans d'élection. — Histoire générale et parlementaire de la France de 1789 à 1890*. Paris, 1891.

CHARBONNIER. — *Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés*. Paris, 1883.

Compte rendu des discussions de l'Académie des Sciences morales et politiques. Paris, 1842-1889.

DALLOZ. — *Jurisprudence générale. Recueil périodique*. Paris, 1877.

DARESTE. — *Les Constitutions modernes*. Paris, 1891.

DEMOMBYNES. — *Les Constitutions Européennes*. Paris, 1883.

DESJARDINS. — *De la liberté politique dans l'État moderne*. Paris, 1894.

DESPLACES. — *Sénats et Chambres hautes*. Paris, 1893.

DICEY. — *Introduction à l'étude du Droit constitutionnel*. Paris, 1902.

DUGUIT. — *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris, 1901.

DUVERGIER DE HAURANNE. — *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*. Paris, 1857-1871.

ESMEIN. — *Eléments de Droit Constitutionnel*. Paris, 1896. — *Histoire du Droit Français*. Paris, 1892.

FABREGUETTES. — *Société-Etat-Patrie*. Paris, 1898.

FLÂNDIN. — *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*. Paris, 1901.

FRANQUEVILLE (Comte de). — *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*. Paris, 1887.

FROIDEVAUX. — *Des Assemblées sous Philippe-Auguste*. Paris, thèse lettres, 1892.

GUIZOT. — *Histoire Parlementaire en France*. Paris, 1863-1864.

HÉLIE. — *Les Constitutions de la France*. Paris, 1875.

HERVIEU. — *Recherches sur les premiers Etats généraux*. Paris, 1879.

Journal Officiel, 23, 24, 25 mars 1899.

LABOULAYE. — *Histoire des Etats-Unis*. Paris, 1877. — *Questions Constitutionnelles*. Paris, 1872.

LAVELEYE (de). — *Le Gouvernement dans la Démocratie*. Paris, 1891.

LAVISSE. — *Histoire générale*. Paris, 1893.

LEBON (A.). — *Etudes sur l'Allemagne politique*. Paris, 1890.

LEFEBVRE-PONTALIS. — *Les élections au Reichstag, en Autriche-Hongrie, en Belgique, en Espagne, aux Pays-Bas*. Paris, 1864.

LUCHAIRE. — *Histoire des Institutions monarchiques de la France sous les premiers Capétiens*. Paris, 1883.

Manuel à l'usage des membres du Sénat et de la

Chambre des Représentants en Belgique. Bruxelles, 1886.

MILL (Stuart). — *Le Gouvernement représentatif.* Paris, 1877.

Moniteur Universel. Numéros des 5 octobre 1848 et 1^{er} mars 1849.

MONTESQUIEU. — *L'Esprit des Lois.* Paris, Didot, 1853.

MOREAU. — *Eléments de Droit constitutionnel.* Paris, 1894. — *Le Régime parlementaire et le Principe représentatif.* Paris, 1900. (*Neuvième question du programme du Congrès international de Droit comparé*).

MUEL. — *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis cent ans.* Paris, 1890. — *Précis historique des Assemblées parlementaires et des Hautes Cours de justice en France depuis 1789 à 1895, d'après les documents officiels.* Paris, 1896.

PHILIPPON (E.). — *Le Mandat impératif.* Paris, 1882.

PICOT. — *Documents inédits sur l'Histoire de France : les Assemblées sous Philippe le Bel.* Paris, 1901. — *Histoire des Etats généraux.* Paris, 1872.

PIERRE (Eugène). — *Etude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif.* Paris, 1887. — *Histoire des Assemblées politiques en France du 5 mai 1789 au 3 mars 1876.* Paris, 1877. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire.* Paris, 1893.

POUPIN. — *Le Mandat impératif.* Paris, 1876.

Règlement de comptabilité de la Chambre des Députés.

Règlement de comptabilité du Sénat.

Règlement du Storting (Bulletin de la Société de législation comparée. Paris, 1876, p. 270).

Revue des Deux-Mondes, Paris, 15 décembre 1882 :
Le Régime parlementaire et la Démocratie, DE LA-
VELEYE.

Revue politique et parlementaire. Paris, années
1894, 1895, 1896, 1897, 1900, 1901.

ROUSSEL. — *Revue de Droit public et de Science
politique*, Paris, juillet-août 1900 : *Des indemnités à
accorder aux Conseils généraux*.

RUSSEL. — *Histoire du Gouvernement et de la
Constitution en Angleterre*. Londres, 1872. Traduit
par DEROSNE.

SAINT-GIRONS. — *Manuel de Droit constitutionnel*.
Paris, 1885.

SARIPOLAS. — *La Démocratie et la Représentation
proportionnelle*. Paris, 1899.

SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe con-
temporaine*. Paris, 1897.

SMITH (Vernon). — *Histoire des institutions de
l'Angleterre*. Londres, 1876.

SPENCER (Herbert). — *Sociologie* (volume III).
Paris, 1879-1887. Traduit de l'anglais par E. CA-
ZELLES et J. GERSCHEL.

STERNE. — *Constitutional history and political
development of the United-States*. New-York, 1883.

STORY. — *Commentaire de la Constitution des
Etats-Unis*. Traduit par ODENT. Paris, 1843.

STUBBS. — *Histoire constitutionnelle de l'Angle-
terre*. Oxford, 1880-1881.

TISSOT. — *Principes de Droit public — Introduc-
tion à l'étude du Droit constitutionnel*. Paris, 1872.

TOCQUEVILLE (DE). — *De la Démocratie en Amérique*. Paris, 1874. — *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris, 1877.

TODD. — *Du Gouvernement parlementaire en Angleterre*. Londres, 1887-1889.

VILLEY. — *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*. Paris, 1900.

VIOLLET. — *Election des députés aux Etats généraux réunis en 1468 et 1484 à Tours*. Paris, 1893.

DE

L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

INTRODUCTION

Nous nous proposons d'étudier les principales faces de la question de l'indemnité parlementaire que l'on peut définir : l'allocation en numéraire qui est accordée annuellement par la nation à ses représentants.

Richelieu, dans son testament politique, s'exprime ainsi : « Il se trouve peu de gens qui aiment la
« vertu toute nue, et le vrai moyen d'empêcher
« qu'un serviteur ne pense trop à ses intérêts est
« de pratiquer le conseil de cet empereur qui
« recommandait à son fils d'avoir grand soin des
« affaires de ceux qui feront les siennes (1) ».

Ce conseil de l'illustre ministre, basé sur une exacte observation de la nature humaine, suffirait, à lui seul, à prouver la nécessité absolue de l'indemnité parlementaire. Nous tenons, néanmoins,

(1) RICHELIEU. *Testament politique*. Première partie, chapitre VIII, section 6, 205.

à en donner une autre justification qui aura tout à la fois l'avantage de moins rabaisser l'homme et celui de donner à la question qui doit faire l'objet de notre étude une base politique irréfutable.

L'indemnité allouée aux membres du Parlement est, dans une démocratie, une condition nécessaire du libre exercice des droits politiques. Dans une république, comme la nôtre, où tous les citoyens peuvent être appelés à la confection des lois, déclarer la gratuité absolue des fonctions électives, ce serait exclure de la collaboration législative la plus nombreuse catégorie des citoyens, la majorité du pays, ceux précisément qui ne sont pas le moins intéressés à une bonne législation.

La gratuité, en effet, qui, au fond, n'est pas autre chose qu'un cens déguisé, fermerait, au grand préjudice du bien public, la barrière à des capacités pauvres. Elle porterait une atteinte singulièrement grave au principe du suffrage universel qui a le droit de prendre ses élus à tous les étages de la société. Et cela est si vrai que, pour certains pays, qui viennent enfin de se rallier au suffrage universel, la gratuité des fonctions législatives a paru le correctif nécessaire et infaillible du nouvel état de choses.

La gratuité du mandat législatif est une idée surannée, incompatible avec nos mœurs et nos besoins égalitaires, puisqu'elle aurait pour effet de créer, au profit de la fortune acquise, un privilège qui permettrait à celle-ci de s'en procurer d'autres, en la laissant maîtresse du sort de la France. N'a-t-on pas vu récemment, pendant tout le dix-

neuvième siècle, l'opulente noblesse anglaise, propriétaire exclusive du sol, gouverner, pour son seul profit, le peuple tout entier, grâce à sa situation prépondérante dans le Parlement (1).

Assurément on peut dire comme M. Adrien Bavelier (2) : « Les fonctions de député nous paraissent devoir être gratuites. L'honneur qu'elles procurent est une compensation suffisante du temps donné aux affaires publiques. Si le candidat n'a pas d'autre moyen d'existence que son travail, ceux qui le nomment n'ont qu'à se cotiser pour pourvoir à ses besoins : ce serait d'ailleurs une nouvelle marque de l'estime et de la confiance qu'il inspirerait ».

On peut dire aussi, comme M. Charles Roussel (3) : « On voit tous les jours des comités se charger des frais d'une élection. Qui est-ce donc qui les empêcherait de mettre la main à la poche afin de continuer leurs secours à celui qu'ils auraient choisi pour les représenter ? Le fait ne serait pas sans exemple. On en trouve des précédents sous le régime censitaire, où les électeurs vinrent quelquefois en aide de cette manière à des hommes politiques, qui, sans ce subside, n'auraient pu désormais figurer dans les Chambres. Cela serait arrivé notamment pour le plus réputé de nos orateurs depuis Mirabeau,

(1) Voir BASTIAT (1801-1850). *Cobden et la Ligue*.

(2) Adrien BAVELIER. *Essai historique sur le droit d'élection et sur les anciennes assemblées représentatives de la France*, p. 413.

(3) Charles ROUSSEL. *Revue de Droit public et de Science politique*, juillet-août 1900 : De l'Indemnité des Conseils Généraux.

Berryer (1), à une époque où le délabrement de ses affaires privées menaçait de lui fermer la tribune parlementaire. Son parti se cotisa d'un bout de la France à l'autre et lui fit don d'un important domaine, grâce auquel il put conserver son siège de député. Ses amis témoignaient, par cet hommage, de leur reconnaissance pour les services que sa parole avait rendus au parti, et de leur virile volonté de continuer le combat sous la direction d'un chef de si puissante envergure, et leurs adversaires ne les raillèrent point, jugeant cette conduite parfaitement légitime, sensée et opportune. »

De plus, tout récemment, en Allemagne, des sociétés ouvrières ont alloué une indemnité à leurs représentants socialistes.

Remarquons d'abord que tout cela n'est possible que dans des hypothèses particulières, notamment quand il s'agit de hautes personnalités. La mesure fût-elle susceptible d'être généralisée, je répondrai ceci : Vous annihilez complètement l'indépendance des représentants du peuple ; vous restaurez le mandat impératif universellement aboli et décrié.

D'ailleurs, et ici, les faits historiques confirment la théorie, une indemnité a presque toujours été attachée chez nous au mandat législatif, ainsi que nous le montrerons plus loin en détail. Même sous la très ancienne monarchie, on sait que les députés aux États généraux étaient indemnisés de leurs frais de séjour et de déplacement. La première

(1) BERRYER (Antoine-Pierre), illustre avocat et grand orateur politique, né à Paris le 4 janvier 1790, mort à Augerville, le 29 novembre 1868.

Assemblée constituante consacra ce premier principe, le 1^{er} septembre 1789, en adoptant les conclusions du rapport du duc de Liancourt : « Il est de toute vérité, disait-il, que les commettants doivent pourvoir aux besoins de leurs représentants ». L'Assemblée constituante de 1848 vota une indemnité de 25 francs par jour, dont la Constitution de 1875, qui nous régit actuellement, n'a pas changé le chiffre.

Ces considérations n'ont pas diminué de valeur aujourd'hui. On serait même plutôt tenté d'augmenter le montant de l'indemnité parlementaire. C'est qu'en effet, pour ne citer qu'une raison, les fonctions législatives absorbent la plus grande partie de l'activité des élus qui ne peuvent exercer utilement une autre profession, qui, du moins, ne devraient jamais consacrer à d'autres occupations le temps réclamé par leurs fonctions; de telle sorte que si une indemnité n'était pas attachée à la fonction législative, cette fonction serait, en fait, exclusivement réservée aux riches. « Repousser ce principe, ce serait, en réalité, déclarer la majeure partie des citoyens inéligibles (1). »

Aussi, allons-nous montrer, dans le chapitre suivant, que l'indemnité parlementaire est la conséquence logique et nécessaire de tous les grands principes qui dirigent actuellement notre droit public, bien plus, que, sans elle, ils seraient totalement faussés et n'auraient aucun sens.

(1) DUFAYRE. Séance du 4 octobre 1848. *Moniteur* du 5 oct. 1848.

CHAPITRE PREMIER

DU VRAI CARACTÈRE DE LA REPRÉSENTATION POLITIQUE ET DU FONDEMENT JURIDIQUE DE L'INDE- NITÉ PARLEMENTAIRE

La détermination de la nature juridique de la représentation politique, c'est-à-dire la nature du rapport qui s'établit entre l'élu et l'électeur, soulève un des plus gros problèmes du droit public moderne. « L'emploi du mot « mandat » en cette matière, dit M. Esmein (1) est un accident des plus fâcheux qui a singulièrement contribué à troubler les idées. »

Cette théorie du mandat semble née au dix-septième siècle, lorsque les publicistes, émus par le succès de Grotius (2), introduisaient dans leurs doctrines des notions empruntées au Droit civil, comme celle du contrat social, de la propriété fondée sur l'occupation, etc. Ces mêmes notions nous semblent bien inapplicables au Droit public destiné à définir et à régler non plus des rapports d'égalité comme les rapports civils, mais des rapports de subordination et de commandement.

(1) ESMEIN. *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 185.

(2) GROTIUS, illustre publiciste Hollandais, auteur du célèbre ouvrage : *Du droit de Guerre et de Paix* (1583-1646). Au droit positif, il opposa le droit naturel.

« Il est ridicule, dit Montesquieu (1), de prétendre décider des droits des royaumes, des nations et de l'univers par les mêmes maximes sur lesquelles on décide entre particuliers d'un droit pour une gouttière, pour me servir de l'expression de Cicéron. »

Sans doute, le droit privé renferme de nombreux principes qui ne sont pas tant des principes de droit privé que des principes universels et généraux du droit, mais c'est avec la plus grande circonspection qu'il faut transporter ici ces principes, même en les dépouillant de ce qui se rattache spécifiquement au droit privé. « Qu'on n'oublie pas, de grâce, disait récemment M. Larnaude (2), le savant professeur de Droit public général à l'université de Paris, la différence qui sépare et séparera toujours l'État et, en général, les êtres collectifs de l'individu, qui séparera, par conséquent, toujours les théories du droit public de celles du droit privé. »

Quoi qu'il en soit, la conception du député mandataire inadmissible, comme nous le démontrerons, dans le droit public moderne, n'en a pas moins une origine historique très claire.

Disons, tout d'abord, qu'elle se justifiait très bien. Les députés aux États généraux étaient, en effet, de véritables mandataires chargés, par un contrat en forme, de présenter au roi des vœux et doléances exprimés dans des cahiers que leurs mandants avaient rédigés après plusieurs délibérations. Seulement, ces députés n'étaient investis d'aucune part

(1) MONTESQUIEU : *Esprit des lois*, livre XXVI, chapitre XVI.

(2) Cours de M. Larnaude, année 1899-1900.

du pouvoir législatif que le roi possédait sans aucun partage et dans toute sa plénitude.

C'est qu'en effet, aux premiers temps où la royauté convoquait en France les Etats généraux, en Angleterre, un Parlement, elle s'adressait à des collectivités existantes et déjà reconnues, à de véritables personnes publiques : villes, bourgs ou comtés, corporations ecclésiastiques. « Chacun des mille petits groupes dont la société française se composait, dit M. Saripolas (1), ne songeait qu'à lui-même. Chaque titulaire du droit de représentation a son représentant particulier aux Etats généraux. Le député des bonnes villes, en effet, est un véritable mandataire de son groupe dont il est chargé de défendre les intérêts contre la royauté et les autres groupes. La représentation du moyen âge est une représentation juridique d'intérêts privés. »

La royauté leur demandait de comparaître par des procureurs élus, la comparution personnelle leur étant matériellement impossible, comme elle faisait comparaître en personne les seigneurs laïques et les prélats. Alors les députés élus étaient bien véritablement les mandataires des électeurs qui, agissant en vertu d'un droit propre ou plutôt en exécution d'un devoir collectif, souvent rappelé par la monarchie et qui s'imposait à leur corporation ou à leur groupe, leur conféraient réellement leurs pouvoirs : ils donnaient aux élus un mandat suffisant

(1) SARIPOLAS. *La Démocratie et la représentation proportionnelle*. Paris, 1899.

pour engager la corporation ou le groupe et traiter en son nom avec le roi.

« Ils étaient, quant à leurs pouvoirs, dit M. Esmein (1), soumis au régime qu'on appelle le mandat impératif. On était arrivé là tout naturellement, en appliquant la théorie du mandat civil : le mandataire n'a que les pouvoirs qui lui ont été donnés par le mandant. » *Forma mandati servanda est*, disaient les Romains ; le mandant a le droit d'imposer le mode d'exécution du mandat dans ses moindres détails : *ad unguem*, ajoutaient nos anciens jurisconsultes. Mais, en pratique, la formule du mandat était assez générale.

En voici quelques exemples :

A Lunel (2), le 14 juillet 1303, l'assemblée des 336 habitants, convoquée dans le cimetière, élit quatre députés avec la formule suivante : *Dantes et concedentes dicti homines Lunelli dictis procuratoribus suis plenam, generalem et liberam potestatem pro ipsis hominibus dicte universitatis faciendi et dicendi eaque dicti singuli homines dicte universitatis facere et dicere possent, si personaliter presentes essent* ».

Dantes (3) et concedentes eidem procuratori nostro, exhibitori hujus presentis et publici instrumenti, plenam et liberam potestatem et speciale mandatum respondendi et responsionem declarandi, et faciendi

(1) ESMEIN. *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 186.

(2) *Documents inédits sur l'histoire de France* : les Assemblées sous Philippe le Bel. PICOT, p. 161, 14 juillet 1303.

(3) Id., p. 142, 16 juillet 1303.

quidquid nos faceremus si presentes essemus. (Procuration des Consuls de Najac (1).

L'abbé de Saint-Etienne de Caen est délégué le 1^{er} mai 1308, par le clergé, auprès du roi.

ad comparendum, obediendum, tractandum et faciendum omnia que facere deberemus si presentes adessemus, reverencia tamen apostolice Sedis Salva (2) . . .

Dans d'autres cas, le mandat est précis : il stipule avec soin ce que devra faire ou ne pas faire le mandataire, et, plus tard, lorsque les électeurs, se défiant de la mémoire ou de la faiblesse de leurs députés, prirent le parti de rédiger des cahiers de doléances, le mandat général tomba en désuétude. Les élus reçurent la charge expresse de porter au roi les doléances et avant que le cahier, à la rédaction duquel concouraient tous les électeurs, ne fût clos, ils promettaient « de n'excéder leurs mandements, charges et procurations, ni contrevenir à leurs cahiers particuliers et privilèges de chacun desdits baillages (3) ».

Le but prépondérant, en effet, de ces assemblées représentatives était de discuter les mesures relatives aux subsides demandés et d'en surveiller

(1) Najac se trouve à douze kilomètres de Villefranche (Aveyron). Le château de Najac, élevé en 1100, rebâti en 1252 par Alphonse de Poitiers, avait une importance considérable attestée par ses ruines qui subsistent encore.

(2) *Documents inédits sur l'histoire de France* : les Assemblées sous Philippe le Bel. Picot, p. 508, 1^{er} mai 1308.

(3) *Fin du cahier de Champagne et de Brie aux Etats de 1560*. Recueil de pièces originales, t. IX, p. 263.

autant que possible la distribution. Essayons d'analyser le caractère juridique de cette représentation.

Remarquons d'abord que, dans de telles conditions où l'élément *do ut des* était prédominant, où l'assemblée représentait réellement autant de sujets juridiques autonomes, la conséquence naturelle était que le député devait être un véritable représentant ou mandataire.

Ici se trouvait la condition juridique de tout contrat, c'est-à-dire un rapport entre deux sujets : le député mandataire et la classe ou corporation agissant en qualité de mandant. De même, le but juridique du mandat était rempli du moment que le député, en droit et en fait, n'avait qu'une seule idée, qu'une seule mission : celle de représenter et de surveiller des intérêts particuliers. C'était bien une véritable représentation juridique d'intérêts privés. La notion de l'Etat et de la représentation nationale y font complètement défaut. Mais la conception du député mandataire y était parfaitement exacte. Le mandat y avait même un caractère étroit et limité. Il est facile de le constater sur les cahiers de 1789 qui contenaient pour la plupart de véritables mandats impératifs.

En premier lieu, la manière dont ils sont rédigés le prouve : « Nous enjoignons », — « nous défendons à nos députés » sont des formules qu'on rencontre dans beaucoup de cahiers et qui montrent bien que les députés sont, comme le dit la noblesse du Rousillon : « les mandataires, les fondés de pouvoir, les organes de la volonté publique ».

D'autre part, on relève dans les cahiers des

mesures prises par les électeurs pour s'assurer que les députés tiendront aux États généraux les engagements contractés. Le député est surveillé par les commettants. Il prête serment de fidélité aux cahiers; souvent ces cahiers prononcent la révocation des pouvoirs octroyés pour le cas où le député ne tiendrait pas ses promesses.

La session finie, le député est astreint à rendre compte de son mandat. Quelquefois même, si la distance le permet, des « bureaux de correspondance » sont institués pour tenir l'électeur au courant de ce qui a été fait à l'Assemblée pendant la session. Plus d'une fois, les députés, porteurs des cahiers, répondirent aux demandes royales que celles-ci excédaient leurs pouvoirs et il fallait les renvoyer devant leurs électeurs pour en recevoir de nouveaux (1).

Après la Révolution, tout changea : le jour où l'idée de représentation passait du droit civil dans le droit public, et où les députés aux États généraux devenaient législateurs, l'idée de représentation prenait une double extension et se déformait en quelque sorte.

« L'idée de représentation, dit M. Saripolas (2), est un non sens dans le Droit public moderne. On élit les organes directs de l'Etat, on ne nomme pas de représentants, on n'est pas représenté. Le député aujourd'hui représente la nation, et la représen-

(1) Comte d'ANTRAIGUES. *Mémoires sur les États généraux, leurs droits et la manière de les convoquer*, novembre 1788, page 128.

(2) M. SARIPOLAS, déjà cité.

tation; à force de s'être généralisée, a perdu son caractère : le député représente la nation, c'est-à-dire tout le monde. Or, c'est une vérité élémentaire que le député qui représente tout le monde ne représente plus personne. »

L'article 3 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 nous dit : « Toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ».

Et la Constitution de 1791, dans une formule heureuse, répétée depuis par bien des Constitutions, déclare : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat ».

Entrons maintenant plus avant dans la question pour examiner si la théorie du mandat peut être conservée dans le droit moderne.

Pour quelques auteurs, et d'une manière générale pour tous ceux qui veulent augmenter les droits du peuple, notamment au point de vue du Gouvernement (1), le rapport juridique entre les électeurs et l'élu apparaît comme une délégation de pouvoirs. Comme conséquence de cette délégation, l'élu apparaît comme le *vrai représentant juridique* de ses

(1) Notamment MM. Pierre Dandurand (Thèse : *Du Mandat impératif*), Rieker, Orlando et Picot. — Comme parlementaires, anciens ou actuels, nous citerons : MM. Roselli-Mollet, Léon Roquet, Roque, Gaston Laporte, Cluseret. Camille Dreyfus, Dumay, Joffrin, Maujan, Chauvière, etc.

électeurs : il est, et c'est ainsi qu'on l'appelle, le *mandataire* de ses électeurs.

Voyons si cette théorie de mandat peut être conservée en quelque façon :

« Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom » (titre XIII, article 1984 du Code civil).

Le mandat étant un contrat consensuel, son caractère principal repose sur une manifestation de volonté. Eh bien ! cette déclaration de volonté existe-t-elle réellement dans le cas de la représentation politique ? Dans la circonscription où l'élection a eu lieu, les votes exprimés, c'est-à-dire le nombre des citoyens qui ont déclaré vouloir élire le représentant, constituent une infime minorité en dehors de tous les citoyens qui font partie du collège électoral.

La déclaration de volonté fait défaut :

- 1° Chez tous ceux qui ne sont pas électeurs ;
- 2° Chez tous ceux qui s'abstiennent ;
- 3° Chez tous ceux qui ont voté mais non en faveur du candidat élu.

Comme nous ne considérons la question qu'au point de vue purement théorique, nous admettons qu'au premier abord, cette objection n'est pas insurmontable. Ce défaut de déclaration de volonté peut se justifier de manière à faire considérer l'élection comme le résultat de la manifestation de la circonscription électorale.

En effet, pour ceux qui ne sont pas électeurs, on peut dire qu'en droit électoral ils sont considérés comme incapables. On sait que juridiquement on

appelle incapables toute personne qui ne peut pas manifester sa volonté relativement à un objet déterminé. L'exclusion du droit de vote suppose toujours une raison d'incapacité soit générale, comme pour les mineurs et les interdits, soit spéciale, c'est-à-dire relativement à ce droit, comme pour les femmes. L'absence de volonté de ces non-électeurs n'empêche pas l'élection de renfermer la déclaration de volonté de conférer un mandat puisqu'ils sont incapables.

Pour ceux qui s'abstiennent, on peut les considérer comme représentés par ceux qui participent au vote. *Jura vigilantibus subveniunt*. Cela est de droit commun.

Quant à ceux qui n'ont pas voté pour le candidat, il peut sembler bizarre, à première vue, qu'ils soient représentés contre leur propre volonté, mais c'est une nécessité de fait. Toutes les fois, en effet, que le suffrage est mis en jeu pour accomplir un acte de souveraineté et dégager, en cela, la volonté nationale, c'est nécessairement la majorité des suffrages exprimés dans un même sens, dit M. Esmein (1), qui sera considérée comme l'expression de cette volonté. Cela ne vient point, comme le disaient les partisans du contrat social, de ce que les hommes, en fondant la société civile, en ont fait unanimement la condition même de leur association. Cela vient de ce que cette règle est naturelle et nécessaire comme étant la seule pacifique et acceptable par tous.

Si donc le rapport juridique entre l'électeur et l'élu

(1) ESMEIN. *Droit constitutionnel*, p. 180.

se limitait à une circonscription où a lieu l'élection, un élément primordial du mandat, c'est-à-dire « une déclaration de volonté dans un sens donné » pourrait, à la rigueur, être considéré comme existant réellement. Mais : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière » (1).

Le rapport, quel qu'il soit, n'est pas limité par le territoire, comme l'est l'élection. Il devient donc impossible de donner au prétendu mandat politique la base d'une déclaration de volonté, car il est bien évident que le citoyen de Perpignan ou de Brest n'a pu concourir en aucune façon à l'élection du député de Paris ou de Bordeaux, et cependant on dit que ce dernier est son représentant. Il ne peut être invoqué ici ni incapacité, ni abstention volontaire, ni nécessité provenant de l'influence de la majorité.

Il reste donc ce fait qu'on est représenté sans avoir pu, en aucune manière, manifester sa volonté de l'être ou de ne pas l'être de telle ou telle façon.

Les partisans du mandat ont voulu répondre à cette objection en faisant appel à la théorie des « Fictions du Droit ». C'est ainsi qu'en 1892, M. Rieker (2), le jour de l'ouverture de son cours de Droit public à l'Université de Leipzig, se déclara partisan du mandat non parce qu'il est effectif mais parce qu'il résulte d'une fiction créée par la loi constitutionnelle. Affirmer que l'élu représente

(1) *Constitution de 1791*, titre III, chap. I, art. 7.

(2) Cours de M. Larnaude, déjà cité.

même les citoyens qui n'ont pas pu prendre part à son élection ce n'est qu'une fiction créée par le Droit dans ce but. Mais fiction est le contraire de réalité. Le mandat politique n'a plus pour fondement, en fait, la déclaration de volonté de tous les représentants, mais bien en grande partie une fiction, ce qui revient à dire qu'en réalité cette volonté fait défaut.

Le mandat manque donc d'un de ses éléments essentiels, c'est-à-dire d'une déclaration de volonté correspondant à la délégation de pouvoirs qu'on présume être survenue.

Bien d'autres différences, et beaucoup plus graves, existent entre le mandat proprement dit et le mandat de la représentation politique.

Dans notre droit moderne, le député est parfaitement libre de ses actions dont il n'a à répondre devant personne, ses votes et ses discours étant expressément déclarés non censurables : c'est l'immunité parlementaire; et cela de la part de n'importe quelle autorité et de n'importe quelle personne.

Or, il n'est pas possible de concevoir juridiquement un mandat sans la condition des limites et sans la sanction de la responsabilité. Et toutes les fois qu'un acte juridique qualifié « mandat » contient une clause dispensant le mandataire de toute responsabilité, il perd radicalement, par le fait de cette clause, le caractère même du mandat.

Enfin un troisième caractère essentiel du mandat, c'est sa révocabilité au gré du mandant, *ad nutum*. Le mandant peut toujours, en effet, même avant l'expiration du terme convenu, révoquer le mandat. Au contraire, le droit public moderne rend le pré-

tendu mandat politique irrévocable de la part des prétendus mandants pendant tout le temps fixé par la Constitution pour la mission des députés.

Considérons maintenant le rapport juridique vis à vis des prétendus mandataires. Le mandataire ordinaire est un *alter ego* du mandant, il est à son lieu et place; et dans la mission qu'il a reçue, il puise constamment la raison et les motifs de ses actes. « Le mandataire ne projette pas une lumière propre, c'est une planète. »

On ne trouve rien de ceci dans le rapport qui existe entre l'électeur et l'élu. Celui-ci entre dans l'Assemblée législative en s'affirmant comme une valeur individuelle, avec ses qualités de jugement, de caractère, d'instruction, d'éducation, et il ne représente, pouvons-nous dire, que lui-même. Sa personnalité, en fait et en droit, apparaît rigoureusement comme autonome. Et cette indépendance juridique se montre encore avec plus d'évidence dans le corps composé de l'assemblée des membres élus. Le pouvoir dans les Chambres résulte des lois constitutionnelles. Les électeurs ne transmettent rien et n'ont rien à transmettre.

L'idée du mandat est donc fausse tant au point de vue de la forme qu'au point de vue du fond.

Et c'est là justement ce que ne comprennent pas les partisans du mandat. Ils croient déléguer une part de souveraineté qui est en eux; ils veulent être représentés comme s'ils étaient eux-mêmes le souverain ou des portions du souverain.

Ils ne sont ni le souverain ni des portions du souverain et il ne s'agit pas de les représenter eux,

mais le peuple. Le peuple est le souverain d'une souveraineté une dont il exerce les divers pouvoirs par divers organes, comme l'individu vivant exerce par des organes appropriés les fonctions diverses de la vie.

Les partisans du mandat se traitent en législateurs empêchés, qui confieraient leurs fonctions à des fondés de pouvoir, ce qui est inadmissible. Chaque député, en effet, est le légitime représentant non seulement de son département mais de la France entière. Eux-mêmes, électeurs, représentent le peuple en tant qu'électeurs; eux-mêmes exercent en cette qualité un des pouvoirs de la souveraineté, le premier de tous, qui est d'en reconnaître les organes.

En résumé, le droit électoral découle de la constitution : le député n'est pas le souverain mais bien le dérivé de la souveraineté et cette origine est bien loin de renfermer l'hypothèse du mandat.

Mais quelle est donc alors exactement la nature du rapport qui s'établit entre les électeurs et l'élu?

Avant tout, il y a lieu, selon nous, de faire une remarque importante au sujet de l'expression fréquente : souveraineté nationale, souveraineté du peuple. L'idée de peuple ou de nation considérée au point de vue du groupement organique des citoyens d'un pays avec leurs distinctions en classes, en sexes, en âges, en autorités ayant entre eux des différences économiques, intellectuelles, morales, cet ensemble organique de citoyens qui vit dans une association juridique, ayant mêmes lois et mêmes magistrats, qui s'affirme comme une unité nationale

vis-à-vis des autres peuples, cette idée de peuple coïncide essentiellement avec l'idée d'État.

L'État, dit M. Esmein, est la personnification juridique d'une nation. Peuple et État sont les deux faces systématiquement distinctes d'une idée essentiellement unique. Le peuple trouve dans l'État sa personnalité juridique, l'État trouve dans le peuple l'élément matériel qui le constitue. Que signifie donc cette déclaration que le député ne représente pas le département qui l'a élu, mais bien la nation toute entière ? Elle peut être interprétée dans ce sens que les députés (1), comme corps collectif, représentent l'État. En d'autres termes, on peut dire que le Parlement est un organe de la souveraineté de l'État. Nous admettons donc que la souveraineté de l'État a plusieurs organes et que par suite la représentation de l'État réside dans plusieurs organes. S'il est vrai que la volonté de l'État trouve sa plus haute expression dans le pouvoir législatif, il n'est pas douteux que, dans notre droit public, trois organes, les deux chambres et le pouvoir exécutif, concourent à la formation de cette volonté.

Dire donc que chez nous le Sénat ou la Chambre des députés constitue un organe qui représente l'État, c'est une déclaration qui a un sens bien déterminé et juridiquement admissible, en tant que cette assemblée concourt à la formation de la volonté de l'État, c'est-à-dire à l'acte le plus important de

(1) Ce que nous disons des députés est vrai aussi des sénateurs. En effet, notre Sénat procède du suffrage universel exactement comme la Chambre des députés, mais du suffrage universel autrement consulté.

l'activité de cette personne juridique. Et l'on sait que les personnes juridiques ou morales sont représentées par les organes qui agissent en leur nom. Donc le véritable souverain est l'Etat, expression et personnification juridique du peuple qui, d'ailleurs, demande au peuple par l'élection le recrutement de ses organes ou de certains de ses organes.

Cela posé, voyons maintenant quelle est la nature juridique du rapport qui s'établit entre les électeurs et l'élu.

Il faut ici distinguer deux idées que la théorie du mandat confond : l'idée d'élection comme choix et l'idée de représentation. Il arrive à coup sûr que l'élu est un représentant et que le représentant est un élu. Mais si ces deux idées peuvent coïncider, cela ne veut pas dire qu'il en doive être ainsi nécessairement. Ainsi, par exemple, aucun pouvoir n'est aussi indépendant, au point de vue temporel, que celui du Pape, et cependant personne n'a jamais pensé que ce dernier représente le Sacré-Collège parce qu'il a été désigné par le corps des cardinaux. De même pour la constitution du pouvoir judiciaire : les juges sont nommés par le Président de la République en sa qualité de représentant du pouvoir exécutif. Cependant cela n'implique nullement que les juges exercent la justice par délégation du chef de l'Etat, mais bien au contraire et d'une manière directe au nom de la souveraineté de l'Etat.

De ce que nous avons démontré que les membres du Parlement ne peuvent absolument se dire les mandataires de leurs électeurs, il résulte que l'élec-

tion politique est une simple désignation dont nous allons chercher le sens et la portée.

Un principe fondamental de la philosophie politique veut que le gouvernement de l'Etat appartienne aux plus capables.

Herbert Spencer, dans son admirable livre sur la sociologie (chapitre des formes et des forces politiques), a démontré qu'une des forces politiques qui agissait sans exception dans toutes les constitutions, c'est celle qui correspond à ce qu'on appelle « le principe aristocratique » en prenant cette expression dans son acception la plus large, c'est-à-dire comme manifestation de la loi souveraine suivant laquelle le gouvernement de l'Etat doit être confié aux meilleurs, en d'autres termes aux plus capables.

La manifestation la plus évidente de ce principe réside naturellement dans l'acte de la législation avec ses conséquences directes et indirectes sur la sphère des droits individuels.

Il faut donc que le pouvoir législatif soit exercé par les éléments les plus aptes qu'on trouve dans l'Etat. Le pouvoir, en soi, vient de la Constitution précisément parce que cette fonction est nécessaire et inévitable. C'est la souveraineté qui, en s'exerçant, crée directement une autorité compétente pour faire les lois, pour s'ingérer dans la sphère des droits individuels, pour déterminer la direction politique que doit suivre la nation.

Le gouvernement doit être réservé aux plus capables. Mais qui déterminera cette capacité ? Qui désignera ceux qui doivent exercer cette fonction ?

La manière de résoudre cette question fondamentale constitue la marque différentielle la plus saillante des différentes formes politiques de gouvernement créées par l'évolution historique de l'humanité.

Cette sélection des plus capables est délicate et difficile, non seulement à cause des difficultés matérielles évidentes, mais encore parce que, dans les grands Etats modernes, la différenciation des aptitudes est extrêmement considérable.

« Tous les hommes ne sont pas en mesure d'étudier et de résoudre les problèmes du gouvernement. Et ceci est d'autant plus vrai que la législation est plus avancée, parce que les affaires publiques deviennent en même temps plus considérables et plus délicates. Peu d'hommes sont aptes au gouvernement. Il s'agit de les découvrir parmi le peuple (1). »

On présume que le plus capable est celui qui est désigné par le choix d'un corps électoral.

Les électeurs occupent ici la place qui, dans les gouvernements aristocratiques, revient à la naissance, et, dans les gouvernements despotiques, au choix du prince.

L'élection politique n'est donc autre chose qu'une désignation de capacités.

Le 22 décembre 1789, l'assemblée constituante, défendant aux électeurs de donner à l'avenir des mandats impératifs, déclarait :

(1) MOREAU. *Le régime parlementaire et le principe représentatif*.
9^e question du congrès international de Droit comparé de 1900.

« L'acte d'élection sera le seul titre des représentants de la nation. »

Et encore, à l'appui de notre théorie, cette phrase de Barrère dans la séance du 7 juillet 1789 :

« La puissance législative ne commence qu'au moment où l'assemblée générale des représentants est formée. »

Dès lors, le corps électoral ne peut pas déléguer des fonctions législatives qui ne lui appartiennent pas. Comment pourrait-il être représenté dans l'œuvre législative, déléguer plus de droits qu'il n'en a lui-même ? « *Nemo in aliud plus juris transferre potest quam ipse habet* ».

Il n'y a donc aucune transmission de pouvoirs ; les pouvoirs de l'assemblée sont déterminés par la Constitution. Il s'agit seulement de savoir qui aura le droit de faire partie de cette assemblée souveraine. Le gouvernement représentatif résout cette question en déclarant que ce droit appartient à celui qui est désigné par le vote de ses concitoyens.

C'est ce qui faisait dire à M. Saripolas (1) dans son livre sur la démocratie et l'élection proportionnelle : « Le corps électoral est un organe direct de l'État ; le corps législatif, nommé par lui, en est un autre : de rapports juridiques entre eux, il n'y en a pas ». A M. Gerber (2) : « Entre les électeurs et les élus, il n'y a aucun lien juridique ». Et à M. Jellinek :

(1) SARIPOLAS : *la Démocratie et la Représentation proportionnelle*, p. 25. — Paris 1899.

(2) M. LARNAUDE, à son cours déjà cité.

« L'élu n'est lié par aucun lieu juridique avec l'électeur : il est l'organe de l'État », etc. (1).

Notre théorie peut soulever certaines objections. Nous répondrons à deux principales :

1° Puisque nous soutenons que le rapport entre l'électeur et l'élu ne constitue pas un mandat, dans toute l'acceptation véritable du mot, comment expliquera-t-on ce fait, indéniable par expérience, que dans les assemblées politiques se rencontrent les grands courants de l'esprit public, courants d'opinion, d'intérêts, d'idées, qui trouvent leur représentation et leur expression dans la diversité de composition des assemblées ?

Ce phénomène a une origine plutôt sociologique que juridique. Nous voulons parler de la force de l'opinion publique, force occulte mais puissante. Le milieu, de même qu'il détermine les transformations biologiques et psychologiques de l'individu, agit non moins puissamment sur la direction des affaires publiques. Les gouvernements despotiques eux-mêmes n'y échappent pas. D'ailleurs, la représentation d'intérêts spéciaux d'individus ou de classes ne peut être considérée comme un facteur juridique de l'institution moderne de la représentation puisque, nous le savons, cette représentation par mandat est nettement prohibée et défendue par le droit public moderne (France, art. 13, loi du 30 novembre 1875 ; Constitution des Pays-Bas, art. 86 ; Constitution de l'Allemagne, art. 89 ; Constitution de la Prusse, art. 83 ; Constitution Autrichienne, art. 16 ;

(1) M. LARNAUDE, à son cours déjà cité.

Constitution Suisse, art. 91 ; Constitution Italienne, art. 41 ; Constitution du Portugal, art. 14 ; Constitution du Danemark, art. 56) (1).

Quant à la constatation que les diverses tendances politiques de la nation y sont représentées, elle n'a rien de contraire à notre théorie de l'élection impliquant une désignation de capacités. Cette désignation, étant subordonnée au jugement des électeurs, se rattache nécessairement aux multiples *criteria* qui servent de guide au citoyen, quand il fait son choix. Dans ce choix, il se laisse guider plus ou moins tyranniquement par le désir que l'élu professe des idées analogues aux siennes, ce qui ne contredit pas la théorie de la sélection des plus capables, mais la complète au point de vue politique.

Est-ce bien une sélection des plus capables ?

Devant certains résultats, on serait tenté d'en douter. On pourrait répondre que ce sont là des accidents et que la perfection n'est pas de ce monde.

Mais, dans ce doute, il faut aussi faire la part des préjugés. Et d'abord, les hommes ont une tendance à se former une idée absolue et générale de la capacité, idée qu'ils appliquent indistinctement à toutes les branches de l'activité humaine. On considère, par exemple, comme une chose énorme et inexplicable, qu'une personne plus ou moins illettrée devienne une puissance industrielle et commerciale.

Exceller dans les lettres, dans les sciences ou dans

(1) DARESTE. *Les Constitutions modernes*. — DEMOMBYNES. *Les Constitutions européennes*.

les professions intellectuelles, ce n'est qu'une forme spécifique de capacité, ce n'est pas la seule manifestation de capacité.

La capacité politique en est une autre. La lutte politique réclame des aptitudes spéciales et bien distinctes de celles qui font qu'on excelle dans les autres sciences, et l'on a vu une foule de savants qui mis à la tête des affaires publiques y faisaient une bien triste figure.

Si donc on laisse de côté ce que j'appellerais le préjugé de la capacité absolue, si l'on considère que la composition d'un Parlement doit être conçue d'une manière bien différente de celle d'une académie de savants, on doit bien reconnaître que les forces politiques les plus en vue dont dispose une nation ont leur place au Parlement.

De tout ce qui précède, il découle ceci :

Cette sélection des meilleurs et des plus capables est, sans aucun doute, l'acte le plus élevé et le plus décisif dans la vie d'un État, celui dont dépend non seulement toute son organisation juridique, mais encore la direction générale de la politique et de l'administration.

Il faut donc que le pouvoir législatif soit exercé par les éléments les plus aptes que l'on trouve dans l'État. Dès lors, il semble de toute nécessité que la liberté du choix soit aussi complète que possible et, en particulier, qu'aucune considération pécuniaire ne puisse entraver ni limiter cette liberté : c'est la raison d'être de l'indemnité parlementaire.

Les électeurs n'auraient pas la liberté de leur vote, cette sélection des meilleurs ne pourrait pas s'exer-

cer dans toute son intégrité, si le choix ne pouvait tomber indistinctement sur tous les citoyens jugés les plus dignes, si des raisons matérielles devaient peser dans la balance.

Le principe en a été formulé par la Révolution française : « L'élu a droit à une indemnité et cette indemnité est à la charge de la nation (1) ».

Le premier terme se justifie par le principe démocratique d'après lequel les fonctions publiques doivent être accessibles à tous sans distinction de fortune, considération que nous pensons avoir suffisamment développée dans notre introduction (2).

Le second terme de la proposition résulte de ce que le député n'est plus dans le droit moderne, comme nous l'avons démontré dans le présent chapitre, le représentant de la circonscription qui l'a élu, mais celui de la nation entière : son indemnité est donc une dépense nationale. Cette indemnité a même été inscrite dans la Constitution de l'an III (art. 68) et dans celle de l'an VIII (art. 36, § 31). La constitution de 1848 ajoutait la défense pour le représentant de renoncer à son indemnité (art. 38). Elle voulait ainsi éviter que, par de semblables renonciations, il s'introduisit des distinctions choquantes et que le droit lui-même pût tomber en désuétude, et ce, au profit de l'aristocratie, comme en Angleterre.

(1) Assemblée constituante : Séance du 1^{er} septembre 1789, rapportée dans les *Archives Parlementaires*.

(2) DUFAYRE. Séance du 4 Octobre 1848. *Moniteur universel* du 5 octobre 1848.

Aujourd'hui le droit n'est plus écrit dans la Constitution, mais il est établi, pour les députés, par la loi du 30 novembre 1875, art. 17, et le principe n'en a pas été contesté à cette époque ; pour les sénateurs, par la loi organique du 2 août 1875, art. 26.

Avant d'aborder l'étude financière de la question, telle qu'elle résulte des lois de 1875, il convient de jeter un rapide coup d'œil en arrière, afin de suivre l'évolution et les diverses transformations historiques qu'a subies l'objet de notre étude, sous l'ancien régime et particulièrement dans les nombreuses constitutions françaises qui se sont succédé depuis 1789 (1).



(1) Il est presque impossible de ne pas employer, malgré leur inexactitude, les locutions vicieuses de « mandataire, mandant, mandat » qui sont des termes consacrés par un long usage. Il suffit que le lecteur averti ne cesse pas dans le cours de cette étude de voir sous la métaphore l'idée réelle qu'elle représente et que nous nous sommes efforcé de dégager dans tout ce chapitre.

CHAPITRE II

L'INDEMNITÉ SOUS L'ANCIEN RÉGIME ET DANS LA PÉRIODE MODERNE

Chez nous, une indemnité a presque toujours été attribuée au mandat législatif.

A. — Sous l'ancienne monarchie, il paraissait juste que les députés aux Etats généraux fussent indemnisés des frais et dépenses de voyage, logement et nourriture qu'ils étaient obligés de faire dans l'intérêt d'autrui, c'est-à-dire de leurs commettants. « C'est (1) alors surtout, où la notion de l'Etat et du Droit public distinct du Droit privé avait disparu, que la représentation avait un sens : le seigneur représentait ses vassaux, ses roturiers, ses serfs ; l'abbé, ses moines ; l'élu, ses électeurs ; le procureur, ses mandants ».

Cela résultait d'ailleurs de la théorie du mandat civil qui déterminait alors les relations des uns et des autres. Elle déterminait en même temps à la charge de qui l'indemnité serait mise. Le député était au pied de la lettre le mandataire particulier du groupe ou de la circonscription qui l'avait élu. Or le droit décidait que le mandant doit indemniser le mandataire de tous les frais qu'il a faits pour l'exécution du mandat.

(1) ORLANDO. *Diritto costituzionale*, 3^e édition, p. 68.

La conséquence fut que le député recevait une indemnité et que celle-ci était payée par ses seuls commettants.

Les procureurs des trois ordres, prêtres, nobles, laïques, clercs parlaient tous à cheval. En quittant la ville qui les envoyait, ils recevaient une somme d'argent. Nous voyons ainsi les deux procureurs de Chablis recevoir à leur départ seize livres pour leurs dépenses. Quelles étaient donc ces dépenses ? Elles étaient de toute sorte. Les comptes de l'échevinage de Reims entrent à ce sujet dans de curieux détails et nous apprennent en quoi elles consistaient : c'étaient les dépenses de bouche, les frais de voyage, la location des chevaux, le paiement des valets, car les procureurs du tiers-état étaient accompagnés chacun de leur serviteur. Ces comptes nous apprennent en outre que c'était la ville qui députait qui payait tout cela.

Les procureurs étaient donc défrayés de toutes leurs dépenses et c'était bien le moins. Mais nous ajouterons que, généralement, ils n'étaient pas payés pour la mission tout honorifique qu'ils accomplissaient. Nous signalerons plus loin des exceptions à ce principe. Pour le moment, contentons-nous de dire que presque jamais les députés du tiers-état ne recevaient de traitement pour leurs fonctions temporaires et voici les raisons que M. Henri Hervieu donne à l'appui de cette opinion (1) :

1° Dans aucun document, pas même dans les pro-

(1) Henri HERVIEU. *Recherches sur les premiers Etats généraux*, p. 256 et suivantes.

curations aux États généraux ou dans les comptes de l'échevinage de Reims, on ne trouve mention de sommes affectées au paiement des procureurs.

2° On ne trouve nulle part l'indication que tels ou tels aient brigué les suffrages et se soient portés avec acharnement candidats à la députation.

3° Presque jamais, même dans les villes les plus démocratiques du Nord, on ne délègue des artisans, des gens ayant besoin de leur journée pour vivre : c'est à peine si l'on rencontre parfois un riche marchand élu procureur.

4° Les fonctions de député étant temporaires et ne durant que quelques jours, il était tout naturel qu'on ne les rétribuât point. Il suffisait de payer les frais de déplacement des procureurs et de ne leur laisser aucune dépense à supporter.

5° Les villes trouvaient que c'était assez pour leur budget que d'avoir à payer tous les frais nécessités par l'envoi de députés sans avoir encore à compter des appointements ou une indemnité personnelle à ces derniers. Mais comment, dira-t-on, les députés du tiers état acceptaient-ils une mission qui offrait si peu d'avantages ? le motif est celui-ci : Les députés du troisième ordre étaient choisis par ceux des habitants à qui un déplacement de quelques jours ne pouvait causer ni dommage ni préjudice.

Quand ils étaient pris en dehors du tiers état, à plus forte raison étaient-ils à l'abri du besoin car, dans cette hypothèse, c'étaient toujours des membres de la noblesse ou du clergé qui étaient élus procureurs. D'ailleurs les fonctions de député étaient des fonctions relevées qui, si elles ne présentaient rien à

gagner, ne présentaient rien à perdre. Puis, en somme, n'était-ce pas véritablement une distinction, honorifique sans doute, mais enviable, que de représenter auprès du roi et côte à côte avec les prélats et la noblesse la totalité des membres d'une cité ? Il y avait là de quoi flatter l'orgueil de quelques-uns. Aussi n'avons-nous trouvé que rarement des procureurs du tiers état qui démissionnassent.

A toutes ces raisons, énumérées par M. Henri Hervieu, on peut en ajouter une sixième :

Les rapports qui unissaient les électeurs et les élus étaient les rapports qui unissent les mandants et les mandataires. Or ces rapports sont gratuits.

Il est assez curieux de constater tout cela sur les documents originaux.

Voici un exemple d'élection notifiée à des députés des États de 1447 :

« Le dimanche vingtième de mars MCCCCXLVII, en l'Hôtel de la dicte ville, Maistres Pierre Formin, licencié en loys, Henry de Syvrien, conseillers, ont mandé et fait venir à eux au dict Hôtel c'est assavoir : Messire Jehan Groult, docteur en loys, Jehan de Villenove, bourgeois, et Michelet du Lart, marchand citoyen de la dicte ville ; esleus et ordonnés pour aller vers le roy à l'assemblée des troys étaz pour la dicte ville, lesqueulx ont accepté leur dicte élection et ont prins charge de faire le dict vouaige aux gaiges et salaires à eulx sur ce tauxez et ordonnez ; et ont assuré qu'ils ne prendront autre charge particulière et ne feront ni procureront au dit vouaige chose qui soit, ne tourne au dommage, charge ou faute de la dicte ville. Et ce fait, les

dessus nommez conseillers ont fait bailler et délivrer loyalement à ung chacun des dits troys eleus sus et en déduction de leurs dits gaiges par Maturin Beuget, trésorier de la dicte ville, les deniers de sa recepte, et mesmement sur la somme de II escuz d'or, emprumté de maistre Symon de Pavye, médecin, pour ceste cause, la somme de L livres tournois, qui sont pour les dicts troys esleuz CL livres tournois, laquelle somme de CL livres tournois ont ordonnée être allouée audit Beuget, trésorier, en ses comptes (1). »

Voici un autre exemple tiré des comptes de Forterem de 1467 à 1469 (2).

« Despenses à l'occasion des Estats.

A Pierre Logan, pour la dépense de bouche faicte au voyage des dits trois estaz par Messieurs..... esleuz par les bourgeois et habitants de la ville d'Orléans ès halles du dit lieu pour aller et assister ès ditz trois estaz CXV livres X sols... »

(Suivent plusieurs frais alloués au chancelier du duc d'Orléans, à Jacques des Courts, à Pierre Logan, puis on reprend :)

« Au dit Pierre Logan pour le vin par luy donné aux fourriers du Roy affin qu'ils délivrassent logis au dessus nommez commis et dépputez de par la dicte ville en la dicte assemblée des troys estaz.

(1) *Archives de Lyon*. Actes consulaires, B. B. 15., rapporté par Picot, déjà cité.

(2) *Archives d'Orléans*, rapporté par Picot, déjà cité.

Aux Etats de 1484, cette indemnité fut réglée à 50.000 livres pour les trois ordres, ce qui fait 800 francs environ pour chaque député pendant la durée de la session qui fut de soixante jours. Aux Etats de Blois, en 1576 et 1577, elle s'éleva à 25 livres par jour pour les archevêques, à 20 livres pour les évêques, à 15 livres pour chaque abbé, chef d'ordre ou archidiacre, à 12 livres pour chaque abbé commanditaire et à 9 ou 8 livres pour tous les autres députés.

Aux Etats de 1484, dit Boullée (1), et en 1614, cette indemnité fut fixée à 7 livres 10 sous pour les députés du tiers dans les treize royaumes, à 6 livres pour ceux du plat pays et à 4 livres 10 sous pour les députés de la ville où siégeait l'Assemblée.

A la Révolution, il semble bien, ainsi que le montrent les cahiers suivants, que les députés, outre leurs frais de voyage, variant avec chaque ville, touchaient une indemnité qui était de 12 à 15 livres par jour de session.

1^o CAHIERS de la Sénéchaussée d'Anjou (2)

ART. 7. — Il sera alloué à chaque député et adjoint la somme de douze livres par jour, à compter du jour de leur arrivée à Versailles et une somme de 400 livres pour les frais de voyage : ces sommes seront payées par la province.

(1) BOULLÉE. *Histoire des Etats généraux*.

(2) *Archives parlementaires*, t. II, p. 44, art. 7.

2° POUVOIRS des députés de la province du Dauphiné
aux Etats généraux (1)

EXTRAIT

Du procès-verbal des États de la province de Dauphiné assemblés à Romans. Du 31 décembre mil sept cent quatre-vingt-huit, sur les dix heures du matin.

Les membres des Etats et leurs adjoints ayant pris séance, M. l'évêque de Gap a dit que la Commission s'est occupée du traitement que doivent avoir les députés aux États généraux. Sur son rapport, il a délibéré que chacun des députés aurait 20 louis pour les frais de voyage et 12 livres par jour, à compter de celui qui sera indiqué pour l'ouverture des États généraux.

3° CAHIER (2)

Des vœux du tiers état de la ville de Mâcon. Extrait
des minutes du greffe du baillage de Mâcon

ART. 14. — Chaque ordre supportera les frais de sa députation et le tiers état payera à chacun de ses députés 15 livres par jour à compter du jour indiqué pour l'ouverture des États généraux jusqu'à celui de la clôture, non compris les frais de voyage qui demeurent fixés pour chaque député à 480 livres.

(1) D'après un imprimé de la bibliothèque du Corps législatif. Voir *Archives Parlementaires*, t. III, p. 80, 1^{re} col.

(2) D'après un manuscrit des archives de l'Empire, cité par les *Archives Parlementaires*, t. III, page 630.

4° CAHIER (1)

Des charges, instructions, vœux et griefs du peuple de la sénéchaussée de Rennes, arrêté dans l'assemblée de cette sénéchaussée, tenue le 7 avril 1789 et jours suivants.

Charges et arrêtés additionnels

ART. 4. — Il sera payé 12 livres par jour à chaque député et adjoint, et 300 livres pour leur voyage, le tout à prendre sur les deniers de la province.

5° CAHIER (2)

Des doléances et réclamations réunies du ressort de Saint-Brieuc, dressé par nous, commissaires soussignés, élus à cette fin, le onzième jour d'avril 1789, en l'assemblée générale dudit ressort.

ART. 26. — Est demandé qu'il soit alloué aux députés des districts aux États généraux ainsi qu'à ceux qui les remplaceront, si les circonstances l'exigent, 24 livres par jour à compter de la huitaine qui précédera l'ouverture des États, jusque et compris la huitaine qui suivra la clôture, et que cette dépense soit répartie sur tous les contribuables des deux sénéchaussées réunies, au marc la livre de leurs impositions.

(1) D'après les *Archives de l'Ouest*, par A. PROUST, cité par les *Archives Parlementaires*, t. V, p. 550.

(2) D'après un manuscrit des Archives de l'Empire, cité par les *Archives Parlementaires*, t. V, p. 630, art. 26.

Chaque baillage, dit M. Esmein, payait l'indemnité de ses députés et même régulièrement dans le baillage chaque ordre, clergé, noblesse, tiers état, supportait à part celle de ses représentants propres. Ce système eut même ce résultat, comme d'ailleurs aussi en Angleterre, que la convocation des États généraux était assez mal vue des populations, leur apparaissant sous la forme d'une charge nouvelle. Le peuple s'étonnait et parfois s'indignait de voir ses élus recevoir un salaire. Ce fait curieux est à rapprocher d'un autre plus récent et qui a maintenant un caractère tout particulier d'actualité à cause de la statue que le gouvernement vient d'élever à sa victime. Au coup d'Etat du 2 décembre 1851, des ouvriers refusèrent d'accompagner aux barricades, en lui reprochant ses vingt-cinq francs par jour, le représentant du peuple, Baudin, qui les exhortait à la résistance, et l'on connaît sa méprisante et héroïque réponse : « Vous allez voir comment on meurt pour vingt-cinq francs ». On sait qu'il fut tué presque aussitôt.

Le roi ne contribuait en rien aux dépenses du tiers état : il aurait évidemment pu le faire, il aurait même dû le faire, mais il n'en faisait rien.

D'ailleurs il agissait envers les autres ordres comme avec le troisième ; il ne participait en aucune façon aux frais que leur causaient ses convocations. Considérant que c'était un devoir de cour pour les prélats et pour les nobles d'assister aux assemblées réunies par lui, le roi ne voulait d'aucune manière leur rendre ce devoir plus facile à accomplir.

Pour les convocations, le roi n'avait rien ou presque

rien à déboursier. Les destinataires des lettres de convocation payaient même jusqu'au messsager à cheval qui les leur apportait. Le roi n'avait donc absolument à dépenser que le parchemin de ses lettres et la cire de ses sceaux.

Aussi le roi ne se faisait-il pas défaut de convoquer les Etats généraux. Voici, outre les réunions des Etats provinciaux, et les réunions irrégulières assez nombreuses des Etats généraux, les dates généralement admises des tenues des vrais Etats généraux.

Réunis pour la première fois sous Philippe le Bel, le 10 avril 1302 à l'église Notre-Dame de Paris, ils se sont depuis réunis plusieurs fois : à Tours, en mai 1308, sous Philippe le Bel ; à Paris, en 1313, sous Philippe le Bel ; en 1315, sous Louis le Hutin ; en 1321, sous Philippe le Long ; en 1328, sous Philippe de Valois ; au château de Rueil, en 1355 ; à Paris, le 15 octobre 1356, le 5 février 1357, en 1358 et 1359 sous le roi Jean ; en 1369 sous Charles V ; en 1380 sous Charles VI ; à Tours, le 1^{er} avril 1468 sous Louis XI et le 1^{er} janvier 1483, sous Charles VIII ; à Paris, le 5 janvier 1558 sous Henri II ; à Orléans, le 13 décembre 1560, pendant la minorité de Charles IX ; le 1^{er} août 1561, à Paris pour le clergé et à Pontoise pour les deux autres ordres sous Charles IX ; à Blois, le 6 décembre 1576 et le 10 octobre 1588 sous Henri III ; à Paris le 14 octobre 1614 sous Louis XIII (régence de Marie de Médicis). Il n'y a plus eu de réunion avant 1789.

De plus, le roi punissait très sévèrement les absences injustifiées. C'était, suivant les cas, la simple réprimande, l'amende, la confiscation tempo-

raire ou perpétuelle des biens, des déchéances, etc.

Mais il faut dire, à l'honneur de la royauté, que si elle ne déboursait rien, elle tenait la main à ce que ceux qui devaient payer ne se dérobaient pas à ce devoir. Nous en donnons trois preuves :

1° CONGÉ donné aux Députés

Le Roi mande au Prévôt de Paris qu'il a donné congé aux députés réunis à Tours, sauf à ceux de Paris et de Saint-Denis. — 8 juin 1308.

Philippus, Dei gracia francorum rex, preposito Parisiensi, aut ejus locum tenenti, salutem. Cum nos omnibus procuratoribus villarum et locorum tue prepositure, qui de mandato nostro nuper ad convocationem nostram Turonis, pro negocio fideli factam, venerant die Mercurii post festum Translacionis beati Nicolai (1), dederimus licenciam redeundi, civibus ex parte Parisiensis civitatis ad dictam convocationem venientibus, quos pro se et aliis fecimus remanere, et procuratoribus ville sancti Dyonisii in francia, qui voluerunt pro dicto negocio remanere, exceptis; mandamus tibi quatinus omnes incolas civitatis Parisiensis et aliorum locorum et villarum prepositure, que miserunt ad convocationem predictam, vel ex parte nostra requisite mittere noluerunt, villa predicta Sancti Dyonisii, nec non capitulis, collegiis et aliis personis ecclesiasticis, que ad predictam convocationem miserunt, dumtaxat exceptis, ad contribuendum expensis per dictos cives Parisienses, a die Sabbati dictam diem Mercurii immediate sequenti usque ad suum redditum, ratione dicti negotii factis, juxta facultatem bonorum suorum, previa ratione compellas. Mandantes tibi nichilominus, sub debito juramenti et fidelitatis quibus nobis teneris astrictus, ut partem expensarum ipsorum

Les députés de Paris étant restés auprès du roi,

Le Prévôt contraindra les habitants de Paris et des villes de la prévôté à contribuer à leurs dépenses.

(1) C'est-à-dire le 15 mai, la Translation de saint Nicolas qui se célèbre le 9 mai étant tombée un jeudi en 1308.

quemlibet contingentem fidelius et cum minori gravamine personarum quo poterit fieri, taxari et assideri facias per aliquos probos viros, Deum habentes pre oculis, non odium vel favorem.

Datum Pictavis, VIII^a die junii anno Domini
M^oC^oC^oC^o octavo^o.

Original. Le sceau manque (1).

2^o Le six mai 1308, le roi envoya de Tours au sénéchal de Beaucaire l'ordre de faire payer par tous les habitants de Bagnols au diocèse d'Uzès les procureurs que cette ville avait envoyés aux Etats généraux. Ce fait nous prouve qu'il y avait certaines villes qui payaient leurs députés. D'ailleurs, cette exception au principe que nous avons posé plus haut se justifie d'elle-même.

Il n'est pas surprenant que des villes du Midi aient affecté un traitement à certains de leurs députés, car un assez grand nombre d'entre elles avaient pour habitude de se faire représenter par des légistes, des jurisconsultes ou des notaires ; or, comme le dit M. Henri Hervieu, les hommes de loi ont toujours eu la coutume de se faire payer pour tout acte accompli par eux. Il est bien probable que ceux-là ne faisaient pas exception à la règle et que les villes qui les députaient devaient s'exécuter envers eux. Dans le Nord, au contraire, et même dans le centre, où il était fort rare que l'on choisît des gens versés dans l'étude des lois pour représentants, il est hors de doute que les villes n'allouaient aucun trai-

(1) K. 940. N^o 24. Musée AE II. 316. Cité par Picor, dernier document.

tement à leurs procureurs : les comptes de l'échevinage de Reims en sont un sûr garant.

3^e RÉGLEMENT fait par le roi pour le paiement des dépenses des assemblées de baillages et sénéchaussées, relatives à la convocation des Etats généraux (1).

Du 30 mai 1789.

De Par le Roi,

Le roi, après avoir déterminé par un règlement général et par plusieurs règlements particuliers les formes qui ont dû être suivies dans les assemblées de baillages ou sénéchaussées et dans celles des villes ou des communautés pour la nomination des députés aux Etats généraux, a pensé qu'il serait de sa justice de pourvoir par un dernier règlement au paiement des frais de ces diverses assemblées.

Déjà une partie de ces dépenses a été acquittée sur les revenus des domaines du roi, pour celles d'impression et publication et sur les deniers communs des villes pour celles du local des assemblées.

Mais les députés des villes et communautés qui n'ont point été choisis pour les députations aux Etats généraux ne sont point encore remboursés de leurs frais de voyage, séjours et retours occasionnés par les mandats dont ils ont dû être chargés.

Le roi a su avec satisfaction que plusieurs de ces députés, se tenant suffisamment récompensés par l'honneur de la mission qui leur a été confiée, n'ont point requis et se proposent de ne point réclamer le remboursement de leurs avances.

Mais il peut en être quelques-uns qui, avec le même zèle et la volonté du même désintéressement que doit faire toujours présumer en eux la confiance publique dont ils ont été

(1) *Archives Parlementaires*, t. I, 30 mai 1789.

dépositaires, n'auraient pas une fortune qui leur permit le même sacrifice.

Sa Majesté a jugé également nécessaire de pourvoir à ce que ces députés soient promptement assurés du remboursement de leurs frais et que les provinces connaissent par la publicité de l'état général de ceux qui seraient dus à tous les députés l'étendue du sacrifice qu'une partie de leurs mandataires auront eu le bonheur de pouvoir faire au soulagement des contribuables.

Le roi s'est occupé en conséquence de déterminer la forme dans laquelle les frais de voyages, séjours et retours des députés des villes et communautés doivent être taxés par les lieutenants généraux de chaque baillage ou sénéchaussée et acquittés dans les provinces.

Sa Majesté par cette dernière disposition aura entièrement satisfait aux vues de justice particulière et locale par lesquelles elle a voulu régler la forme de convocation des Etats généraux, et n'aura plus à s'occuper avec les députés de la nation réunis auprès d'elle que des grands objets de bien général pour lesquels elle a voulu convoquer cette notable assemblée.

En conséquence, Sa Majesté a ordonné et ordonne ce qui suit :

(Suivent quinze articles d'exécution).

Fait et arrêté par le roi, étant en son conseil, tenu à Versailles, le trente mai mil sept cent quatre-vingt-neuf.

(Signé) LOUIS *(et plus bas)* LAURENT DE VILLEDEUIL.

B. — Cet arrêté royal du 30 mai 1789 invitait les lieutenants généraux à préparer les pièces nécessaires pour le remboursement des frais de voyage, séjours et retour de chacun des députés des villes et communautés qui avaient composé l'assemblée du tiers-état des baillages et sénéchaussées, mais il n'était pas question des indemnités dues aux membres des Etats généraux.

L'Assemblée nationale répara l'omission. Dans la séance du 12 août 1789, le duc de Liancourt présenta, au nom du comité des finances, un rapport qui concluait à l'établissement d'une indemnité calculée d'après les frais de voyage et de séjour.

Il est de toute vérité, disait-il, que les commettants doivent pourvoir aux besoins de leurs représentants. Plusieurs provinces ont déjà rempli ce devoir et il semble que l'Assemblée nationale doit faire un traitement égal pour tous et qu'il convient d'indemniser les députés de leurs frais de voyage (1).

Désormais, le principe allait s'établir : le représentant élu a droit à une indemnité et cette indemnité est à la charge de la nation.

Pendant toute la durée de la révolution, ce principe ne subit aucune atteinte ; au contraire, quelques esprits allèrent même si loin dans cette voie qu'on en arriva parfois jusqu'à l'idée de payer les électeurs : un projet de constitution rédigé en 1793 par Robespierre, après avoir proclamé le droit égal pour tous les citoyens de concourir à la nomination des mandataires du peuple et à la formation de la loi, portait dans son article 21 que la société doit pourvoir à ce que tous les citoyens qui vivent de leur travail puissent assister aux Assemblées publiques où la loi les appelle, sans compromettre leur existence et celle de leur famille. « On sait que, pour

(1) *Archives Parlementaires*, 1^{re} série, 1787-1799, tome 8. — *Assemblée nationale*, 1789.

encourager la fréquentation des clubs, la Commune payait la présence des membres de ces réunions et qu'elle dut régler la dépense de telle sorte qu'un même individu ne pût toucher que deux fois par semaine la petite somme destinée à entretenir son zèle patriotique (1). »

Nous allons maintenant suivre les variations qu'a subies successivement le droit à l'indemnité dans les différentes constitutions qui se sont succédé jusqu'à nos jours.

Constitution du 14 septembre 1791

L'Assemblée constituante proclama avec une netteté et une précision parfaites « le droit naturel, inaliénable et sacré » pour tout citoyen de participer directement ou indirectement, mais toujours d'une façon effective au vote des lois et des impôts. Toute imprégnée des théories de Montesquieu, elle voulut établir une division très nette entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Pour donner satisfaction à ses idées d'unité et de liberté, elle confia le pouvoir législatif à une chambre unique. C'est à la Constituante que revient l'honneur d'avoir appliqué, la première, le principe de l'indemnité. Elle statua, le 1^{er} septembre 1789, sur le rapport du duc de Liancourt et en adopta les conclusions. Par une pudeur excessive, dit M. Eugène Pierre, on s'abstint de faire insérer le décret dans le procès-verbal imprimé ; il n'a pas été reproduit au *Bulletin des*

(1) Charles ROUSSEL. *Revue du Droit public et de la Science politique*. 1900.

Lois, mais il existe en minute dans les archives de la Chambre des députés :

« L'Assemblée nationale autorise le Ministre des finances à faire payer, dans cette ville de Versailles, à chacun de MM. les députés les quatre mois de leur traitement échu le 27 août dernier et les frais de route, le tout, d'après le règlement qu'elle a précédemment fait à cet égard, savoir : chaque jour à raison de 18 livres, et chaque poste à raison de 5 livres. Elle l'autorise également à payer à l'avance à chacun de MM. les députés, de mois en mois, les sommes exactement échues. »

Ce décret avait donc effet rétroactif et allouait l'indemnité aux députés à partir du jour où ils s'étaient réunis, c'est-à-dire qu'il faisait un rappel de quatre mois.

Les principes nécessaires à l'autonomie du pouvoir législatif étant encore peu développés, l'indemnité devait être directement payée par le Ministre des finances.

Ces mesures furent vivement critiquées et donnèrent lieu à des couplets satiriques contre l'assemblée. Rien n'était cependant plus nécessaire et plus juste. Les membres de la Constituante qui appartenaient aux anciens ordres privilégiés avaient vu singulièrement diminuer leurs revenus depuis les pillages qui désolaient la France. Quant aux membres du tiers, plusieurs étaient pauvres : l'un de ceux qui devinrent plus tard trop célèbres, Robespierre, sollicitait à cette époque une place d'économe dans l'hôpital dirigé par M^{me} Necker. La situation n'était pas moins difficile pour les députés qui avaient

acquis de la fortune dans le commerce et l'industrie, car l'exercice de leur mandat les obligeait de négliger leurs affaires.

Mais, dit M. Eugène Pierre, le peuple aimait alors que les fonctions publiques fussent gratuites ; il ignorait que celles qui coûtent le plus cher n'ont pas leur place officielle au budget.

Constitution du 24 juin 1793

Elle ne fut point appliquée. Le rapporteur en fut Concorde. Le pouvoir exécutif y est absolument subordonné au pouvoir législatif. Elle établit le suffrage universel et l'intervention directe du peuple par voie de *referendum*. Le pouvoir législatif appartient à une chambre unique élue au suffrage universel. C'est elle qui dit dans son article 35 : « Quand un gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est le plus sacré et le plus inviolable des devoirs ».

L'Assemblée législative décida que ses membres recevraient la même indemnité que les Constituants. Pendant les trois premières années de leurs travaux, les Conventionnels reçurent donc 18 francs par jour, mais le 23 nivôse an III (12 janvier 1795) la Convention rendit un décret portant que l'indemnité des représentants du peuple serait portée à 36 francs par jour, à partir du 1^{er} vendémiaire précédent, ce qui donnait un traitement annuel de 13.140 francs.

Constitution du 5 fructidor an III

Les idées de Rousseau avaient fait place aux enseignements de Montesquieu. Sur la proposition de Boissy d'Anglas, on rétablit une deuxième chambre, sans opposition d'ailleurs.

Un seul orateur combattit le principe de la chambre haute qu'il qualifiait de « séminaire d'aristocratie ». Le pouvoir législatif appartient désormais à deux chambres : le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents. Dans son article 68, la Constitution décide que l'indemnité annuelle des membres de chaque conseil serait également de 3,000 myriagrammes de froment. Les variations des mercuriales firent sentir la nécessité d'une règle fixe : les lois des 20 vendémiaire an IV et 8 frimaire an VIII, adoptant pour base le taux moyen des mercuriales de l'an VI, décidèrent que l'indemnité serait de 675 francs par mois. Les membres de chacun des deux conseils recevaient en outre :

1° Une indemnité pour port de lettres qui s'élevait en moyenne à 70 francs par mois ;

2° Une indemnité de 330 francs par mois pour frais de logement, de bureau et d'entretien de costume (1). L'indemnité mensuelle s'élevait donc à 1.075 francs, non compris les frais de voyage fixés à 10 francs par myriamètre.

(1) Le premier costume était fourni par l'État.

**Constitution du 22 frimaire an VIII, et loi
du 28 pluviôse an VIII**

A l'opposé des Constitutions précédentes, ici aucune déclaration préliminaire des Droits. Le pouvoir exécutif appartient à trois consuls qui ont seuls l'initiative des lois. Quant au pouvoir législatif, il est, pour ainsi dire, divisé entre quatre corps : le Tribunat chargé d'un premier examen des propositions de loi, le Corps législatif qui entendait contradictoirement les orateurs du Tribunat et ceux du Conseil d'État, grand corps administratif et législatif qui pouvait modifier et amender les lois. Enfin, le Sénat conservateur, sorte de magistrature politique ayant deux attributions : la nomination des membres des autres chambres dans certaines conditions déterminées et l'examen des lois au point de vue de leur constitutionnalité. En somme, la prééminence appartenait au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au premier consul.

Sous ce régime, le traitement des tribuns et celui des députés était annuel ; il était fixé à 15.000 francs pour les premiers, et à 10.000 francs pour les seconds.

L'article 22 de la Constitution de l'an VIII avait décidé que des revenus de domaines nationaux seraient affectés aux dépenses du Sénat ; le traitement annuel des sénateurs devait être pris sur ces revenus et être égal au vingtième de celui du premier consul qui recevait 500.000 francs par an.

L'organisation des sénatoreries ne fut terminée qu'en l'an XI. Le 14 nivôse an XI (4 janvier 1803,

fut adopté un sénatus-consulte « portant création de sénatoreries et règlement sur l'administration économique du Sénat ».

En voici les principales dispositions :

Il y avait une sénatorerie par arrondissement de tribunal d'appel. Chaque sénatorerie était dotée d'une maison et d'un revenu annuel en domaines nationaux de vingt à vingt-cinq mille francs.

Les sénatoreries étaient possédées à vie ; les sénateurs qui en étaient pourvus étaient tenus d'y résider au moins trois mois chaque année. Ils devaient remplir les missions extraordinaires que le premier consul jugeait à propos de leur donner dans leur arrondissement et ils lui en rendaient compte directement.

Les sénatoreries étaient conférées par le premier consul sur la présentation du Sénat qui, pour chacune, désignait trois sénateurs.

Le revenu de la sénatorerie tenait lieu au sénateur nommé de toute indemnité pour frais de déplacement et de représentation.

Un revenu annuel de 5.000.000 fut, en outre, affecté aux dépenses du Sénat. On devait prélever sur cette somme les ressources nécessaires « pour assurer une subsistance honnête aux familles des sénateurs après leur mort ».

Des arrêtés du gouvernement, en date du 18 fructidor an XI (5 septembre 1803), désignèrent les biens affectés à la dotation annuelle du Sénat et des sénatoreries. Un sénatus-consulte du 8 brumaire an XII (30 novembre 1804) régla l'entrée en possession et le mode d'administration des domaines

affectés à la dotation du Sénat et des biens formant celle des sénatoreries. Un sénatus-consulte du 30 pluviôse an XIII (19 février 1805) détermina les règles applicables aux ventes, échanges ou concessions à longues années des biens affectés au Sénat et aux sénatoreries.

Chartre de 1814

Elle fait disparaître en apparence la souveraineté populaire. Elle fut, en effet, « octroyée ». Le pouvoir législatif appartient à deux Chambres : la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés, la première héréditaire, la seconde élue au moyen du système du double vote et composée de trois cents membres. Pour être électeur, il fallait payer un impôt de 300 francs. Or, le cens n'est guère compatible avec l'indemnité législative qui ne fut maintenue qu'à titre transitoire. Une ordonnance du 4 juin 1814 décida que le traitement dont jouissaient les anciens députés du corps législatif leur serait continué jusqu'à l'expiration de leurs fonctions ; une ordonnance du même jour alloua aux membres de l'ancien Sénat une pension annuelle de 36.000 francs. Ceux-ci auraient voulu l'hérédité. L'article 6 de la constitution qu'ils avaient votée le 6 avril 1814 portait que la dotation du Sénat et des sénatoreries deviendrait la propriété des sénateurs en exercice. Les revenus en étaient partagés également entre eux et passaient à leurs successeurs. Le cas échéant de la mort d'un sénateur sans postérité masculine directe sa portion retournerait au trésor public. Les sénateurs nommés à l'avenir n'avaient aucun droit sur la dotation.

L'Acte additionnel

Cette Constitution fut donnée par l'Empereur à son retour de l'île d'Elbe en 1815. Elle reproduit, sauf quelques modifications libérales, la Charte de 1814. Le principal auteur en fut Benjamin Constant.

Le pouvoir législatif appartenait à deux chambres : une Chambre des Pairs héréditaire et une Chambre des Députés nommée par des collèges assez compliqués de départements et d'arrondissements. Le principe de l'indemnité reparut alors. Chaque représentant reçut une indemnité de 18 francs par jour et des frais de voyage.

La Restauration

Après les Cent jours, on en revint au système de la Charte de 1814.

La première chambre élue après la chute définitive de Napoléon fut saisie par le gouvernement d'un projet de loi électorale dont l'un des articles consacrait la gratuité absolue du mandat législatif. Par suite d'un désaccord entre les deux Chambres, ce projet ne put aboutir ; mais, en fait, la Chambre des Députés avait approuvé le système de la gratuité. Après la dissolution du 5 septembre 1816, un nouveau projet de loi électorale fut déposé sur le bureau de la Chambre des Députés. Il ne contenait aucune disposition relative à l'indemnité. Le rapport déposé le 19 décembre ne souleva pas davantage cette question délicate. La Chambre en fut directement saisie par un amendement qu'elle

approuva et qui devint l'article 19 de la loi du 5 février 1817 : « les députés à la Chambre ne reçoivent ni traitement ni indemnité ».

Il y eut de nombreux débats dans les Chambres pour rétablir l'indemnité parlementaire. Tous tombèrent devant l'ordre du jour adopté. Nous n'en citerons qu'un seul (1).

CHAMBRE DES PAIRS

Séance du samedi 7 juin 1828

Présidée par M. le Chancelier

M. Charles DUPIN. — Messieurs, je crois devoir m'opposer à l'ordre du jour sur la partie de la pétition qui concerne l'indemnité qu'on propose en faveur des députés. (*Vives rumeurs. L'orateur attend que le silence soit rétabli.*) Il y a des départements, continue-t-il, où il n'y a pas besoin de payer six à sept cents francs de contributions pour être éligible à la Chambre des Députés. Comment voulez-vous qu'avec une aussi médiocre fortune, un député père de famille vienne à Paris, de deux cents à deux cent quarante lieues, et reste six mois chaque année dans la capitale? (*Nouveaux murmures.*) Laissera-t-il sa famille dans ses foyers? Il lui faut un double ménage. L'amènera-t-il avec lui? Ses dépenses seront doublées, triplées peut-être : il sera dans la misère. Je parle sur cette question avec d'autant

(1) Voir *Archives Parlementaires*, deuxième Restauration : Vol. 23, p. 492, 1^{er} avril 1819; vol. 53, p. 474, 26 avril 1828; vol. 54, p. 582, 7 juin 1828.

plus de liberté que je suis fonctionnaire rétribué et que je demande une rétribution pour les seuls députés qui déjà ne reçoivent rien du Trésor public. Je voudrais donc qu'une somme modérée mais suffisante fût accordée aux députés qui sont dans le cas dont je viens de fixer la limite. (*Redoublement de murmures et d'exclamations.*)

Une foule de voix. — L'ordre du jour !

M. LE PRÉSIDENT. — L'orateur doit être entendu. Ceux qui ne partagent pas son opinion seront libres de la combattre. (*Le silence se rétablit.*)

M. Charles DUPIN. — Messieurs, j'ai le droit d'être entendu, je veux l'être, je le serai. Je ne parle pas dans l'intérêt de quelques-uns de mes collègues, mais dans l'intérêt général de la France. C'est pour la France, c'est au nom de la France que je fais ma proposition. Je craindrais d'expliquer davantage ma pensée pour ne pas offenser la délicatesse des collègues même en faveur desquels je parle. La Chambre doit voir clairement les motifs qui m'animent et rendre justice à mes intentions. Des publicistes profonds ont mûrement examiné la question que j'agite en ce moment et c'est en adoptant leurs principes que j'éprouve une pleine confiance dans l'opinion que je soutiens devant vous et contre votre gré.

(*L'orateur descend de la tribune au milieu d'une vive agitation... On demande l'ordre du jour...*)

M. le Vicomte DUTERTRE. — Je ne crois pas avoir besoin d'employer beaucoup d'arguments pour fixer l'opinion de la Chambre. La véritable récompense d'un député est dans l'honneur d'avoir défendu les

intérêts de son pays et dans la reconnaissance de ses commettants.

Il est, sans doute, quelques-uns de nos honorables collègues qui sont peu favorisés de la fortune, mais les sacrifices qu'ils s'imposent n'en sont que plus méritoires et quand ils rentrent dans leurs foyers ils en recueillent le prix. Aurait-on pour but d'assurer l'indépendance des députés ? La véritable garantie d'indépendance est dans le cœur. A l'homme qui aime l'argent, donnez-lui 10.000 francs, il en demandera 50.000. Jamais il ne sera satisfait puisque l'honneur ne lui suffit pas.

L'ordre du jour sur la seconde partie de la pétition est prononcé à une grande majorité.

Charte de 1830

La Charte de 1830, « acceptée » par le roi Louis Philippe qui jurait de la faire respecter, n'est en somme qu'une reproduction atténuée de la Charte de 1814.

Le régime est toujours censitaire, par conséquent incompatible avec l'idée d'indemnité. L'article 67 de la loi électorale de la monarchie de juillet (loi du 19 avril 1831) reproduisait textuellement l'art. 19 de la loi de 1817. En outre, la loi du 29 décembre 1831 qui modifia l'ancien article 28 de la Charte décida qu'à l'avenir aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourraient être attachés à la dignité de Pair. Pendant toute la durée du régime censitaire, la Chambre des Députés fut saisie de pétitions qui se ralliaient au mouvement d'opinion

organisé en faveur du suffrage universel et qui réclamaient le rétablissement de l'indemnité. Comme sous la Restauration elle les écarta constamment par l'ordre du jour (1).

Révolution de 1848

C'est elle qui a fixé la quotité de l'indemnité servie aujourd'hui encore aux membres des deux Chambres. C'est sur la question des réformes à apporter dans notre régime électoral et parlementaire que cette crise suprême éclata. Depuis l'avènement du ministère (29 octobre 1840), la réforme parlementaire et la réforme électorale avaient été proposées et discutées dans la Chambre des Députés, la première : sept fois ; la deuxième : trois fois. Irritée de ces refus, l'opposition résolut d'ouvrir une série de banquets politiques où l'on prêcherait la réforme. Le Gouvernement voulut les interdire : ce fut le signal de sa chute.

« La Révolution de 1848, dit M. Seignobos (2), faite par un parti socialiste opérant derrière les partis démocrate et parlementaire, porta au pouvoir une coalition de démocrates et de socialistes qui d'un seul coup établit en France le régime démocratique complet. »

Le pouvoir législatif appartient à une Assemblée nationale unique, malgré les efforts de Duvergier de Hauranne, dont les membres, au nombre de

(1) Séances du 29 mars 1834, 8 février 1834, 7 février 1835, 25 août 1835, rapportées dans les *Archives Parlementaires*.

(2) SEIGNOBOS. *Histoire politique de l'Europe Contemporaine*. chap. VI, La République et l'Empire démocratique, p. 142.

sept cent cinquante, furent élus au suffrage universel et direct. La proclamation du suffrage universel, d'un seul coup, faisait passer le corps électoral de deux cent quarante mille inscrits à huit millions environ ; subitement le nombre des électeurs se trouvait ainsi sans la moindre transition trois fois décuplé et au delà.

La conséquence nécessaire et logique de cette transformation fut le rétablissement immédiat du principe de l'indemnité. Par le décret du 5 mars 1848, le gouvernement provisoire avait déjà décidé que chaque représentant du peuple recevrait une indemnité de 25 francs par jour pendant la durée de la session. Le 10 juillet 1848, l'Assemblée constituante sanctionna cette disposition en ajoutant que l'indemnité attribuée aux représentants serait incessible et insaisissable.

Le principe de l'indemnité allait bientôt être consacré dans la Constitution du 4 novembre 1848. L'indemnité aura maintenant le caractère d'un principe constitutionnel, d'une condition d'éligibilité.

Dans la séance du 4 octobre 1848, Dufaure disait :

« Vous avez déclaré, Messieurs, que tous les citoyens, jouissant de leurs droits civils et politiques, auraient le droit d'éligibilité ; vous n'auriez commis qu'une odieuse déception si, après l'avoir déclaré ainsi, vous laissiez subsister l'inégalité de fortune qui permettrait aux uns de venir dans cette enceinte et qui l'interdirait aux autres. C'est pour cela que les membres de toutes les assemblées populaires ont toujours reçu de la Patrie un traitement. »

« Le principe n'est pas nouveau : les membres de l'Assemblée Constituante avaient un traitement, ceux de l'Assemblée Législative en avaient un, et le principe de l'indemnité, tel que nous le concevons, est écrit, en propres termes, dans la Constitution de l'an III.

Ce n'est donc pas seulement dans les Constitutions américaines mais parmi nous que cela a été écrit, et cela a été fait parce qu'aux yeux de tout homme réfléchi et qui cède à son instinct national, ce n'est pas pour les membres d'une assemblée législative une question d'indemnité, c'est une question d'éligibilité. En repoussant ce principe vous déclarez, en réalité, une grande partie de vos concitoyens inéligibles (1). »

L'article 38 de la Constitution du 4 novembre 1848 adopta le principe :

« Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité à laquelle il ne peut renoncer ». En exécution de cet article, l'Assemblée inséra, dans la loi électorale du 15 mars 1849, deux articles qui réglementaient l'indemnité législative. L'un de ces articles, dérogeant au principe établi par le décret de 1848, décida que l'indemnité pourrait être saisie même en totalité.

Cette mesure nous donne, pour ainsi dire, une indication caractéristique sur les idées politiques de l'Assemblée législative, moins républicaine que l'Assemblée nationale constituante et où régnait

(1) Séance du 4 octobre 1848. Voir *Moniteur universel* du 5 octobre 1848.

déjà un certain esprit de réaction. Pourtant, elle n'osa pas revenir, sur cette question, aux traditions de la Monarchie. Peut-être cependant eut-elle, en cela, répondu au sentiment public. Le peuple s'étonnait et parfois s'indignait, ne se rendant pas compte des exigences d'un État démocratique, de voir ses élus recevoir un salaire. Il ne comprenait pas que c'était là, dit M. Charles Roussel, une marque et un signe sensible d'égalité entre lui et eux. L'incident qui amena la mort de l'héroïque Baudin, lors du coup d'État de 1851, en est une preuve éloquente.

Constitution de 1852

A la suite du coup d'Etat du Deux Décembre 1851 qui renversa la République et établit la dictature, le prince Louis-Napoléon Bonaparte promulgua la Constitution du 14 janvier 1852. Ce fut la prépondérance du pouvoir exécutif. Cette Constitution présente du reste de grandes analogies avec celle de l'an VIII, amendée par les sénatus-consultes du 16 thermidor an X et 28 floréal an XII. Le pouvoir exécutif a seul l'initiative des lois ; le pouvoir législatif est partagé entre deux Chambres, on pourrait presque dire trois avec le Conseil d'Etat : le Corps législatif et le Sénat, plus particulièrement chargé de veiller à la constitutionnalité des lois.

Pendant quelque temps, on crut que la gratuité du mandat pouvait co-exister avec le suffrage universel : l'article 37 de la Constitution du 14 janvier 1852 décida que les députés ne recevraient aucun traitement. L'erreur ne fut pas de longue durée

et fut réparée par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

« Sous l'empire d'une constitution qui accorde le droit d'éligibilité à tous les citoyens sans aucune condition de cens et de fortune, dit l'exposé des motifs du projet de sénatus-consulte du 25 décembre 1852, il est juste d'indemniser ceux auxquels la nation a conféré le mandat de les représenter. Il ne faut pas imposer à ceux qui se dévouent aux intérêts du pays des sacrifices trop onéreux ; on écarterait de ce mandat les hommes éclairés, intelligents, laborieux, investis de la confiance publique, mais auxquels leur modeste position ne permet pas d'abandonner sans compensation des professions dont les bénéfices sont leur principale fortune. »

L'article 14 du sénatus-consulte attribua à tous les députés une indemnité de 2.500 francs par mois de session ordinaire ou extraordinaire.

L'application de cet article devait soulever des difficultés. Lorsque la fin de la session ne coïncidait pas avec la fin d'un mois, on se demandait s'il était convenable de faire aux députés le décompte des jours pendant lesquels ils n'avaient pas siégé ; d'un autre côté, l'indemnité étant plus ou moins élevée suivant la durée plus ou moins longue de la session, on craignait que les députés ne fussent accusés de prolonger leurs travaux pour obtenir une plus forte rétribution. En conséquence, l'article 4 du sénatus-consulte du 18 juillet 1866 décida que l'indemnité serait annuelle et fixée de la manière suivante :

« L'indemnité attribuée aux députés du Corps législatif est fixée à 12.500 francs pour chaque

session ordinaire, quelle qu'en soit la durée. En cas de session extraordinaire, l'indemnité continue d'être réglée conformément à l'article 14 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. »

En ce qui concerne les membres du Sénat, la première pensée des auteurs de la Constitution de 1852 avait été de les diviser en deux catégories : les riches et les pauvres. L'article 22 de la Constitution portait :

« Les fonctions de sénateur sont gratuites : néanmoins le Président de la République pourra accorder à des sénateurs, en raison des services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle qui ne pourra excéder 30.000 francs par an. »

Très peu de temps après, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 décida, dans son article 11, que tous les sénateurs, sans distinction, recevraient une indemnité annuelle et viagère de 30.000 francs.

La Constitution plébiscitaire du 21 mai 1870, en établissant pour ainsi dire le véritable régime parlementaire dans les derniers jours de l'Empire, ne toucha en rien à l'indemnité législative.

Période contemporaine

Le 4 septembre 1870, l'Empire fut aboli, la République proclamée et les députés de la Seine constituèrent le Gouvernement de la Défense nationale qui, en février 1871, fit élire l'Assemblée Nationale.

En 1871, les idées n'étaient plus les mêmes qu'en 1848. Non seulement elles avaient marché à ce point que plus personne, sauf quelques attardés, regret-

tant les avantages aristocratiques d'antan, ne contestait la convenance et la justice d'une rémunération pour les représentants politiques de la nation, mais qu'un certain nombre en voulaient étendre la règle à d'autres mandats électifs et quelques-uns à tous les mandats de cette nature.

Quoi qu'il en soit, les membres de l'Assemblée nationale de 1871 ont touché une indemnité annuelle de 9.000 francs, et, ce, en vertu de l'article 5 du décret du 27 janvier 1871 qui remettait en vigueur les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849.

L'article 4 du même décret, ayant suspendu les incompatibilités, décida qu'il serait interdit de cumuler un traitement avec l'indemnité législative. Un an après sa réunion, le 16 février 1872, l'Assemblée nationale rendit une loi qui réglait la situation des fonctionnaires nommés députés. Cette loi est encore applicable aux membres de la Chambre des Députés.

Constitution de 1875

C'est la constitution qui nous régit actuellement.

Le pouvoir législatif appartient à deux Chambres, élues toutes deux au suffrage universel, mais consulté différemment. Le principe de l'indemnité y est admis également et définitivement pour la Chambre des Députés et pour le Sénat. Pour ce dernier, il est vrai, le principe avait rencontré quelques adversaires.

« Le gouvernement, et nous l'en louons, dit la Commission au sujet de la loi du 2 août 1875, n'a

point hésité à résoudre dans le sens démocratique une question réservée lors du vote de la Constitution. Du moment, en effet, que l'Assemblée a admis l'électorat même restreint comme base de la formation du Sénat, qu'elle en a banni toute condition de cens, qu'elle a fait du sénateur un mandataire à temps, rééligible, c'est-à-dire toujours soumis au contrôle de l'opinion publique, elle a manifestement voulu que le Sénat, ainsi composé, fût accessible à tous et ouvert à tous les rangs sociaux. L'indemnité sauvegarde la dignité de l'élu ; elle assure son indépendance et la liberté des votes. Ici, la raison d'économie pour le Trésor public n'a aucun sens. Il n'y a rien de si cher que certains services gratuits. Ils sont dans certaines situations comme une source et un principe de corruption. Même sous la Monarchie, le principe de la gratuité du mandat comportait des exceptions : les Pairs pauvres recevaient sur leur demande une indemnité. Veut-on écarter du Sénat les hommes jeunes, les ambitions légitimes, les hommes nouveaux capables de rendre à leur pays les services éminents de la vie politique ? Supprimons l'indemnité »

C'est qu'en effet, le projet sur l'Organisation du Sénat présenté par la Commission des Trente et même celui présenté par la nouvelle Commission qui l'avait remplacée, proposait de faire, comme un point important, les fonctions des sénateurs gratuites (1).

(1) *Annales de l'Assemblée Nationale*, t. XXXVI. Projets de loi, p. 72, art. 7 : Les membres du Sénat ne reçoivent ni traitement, ni indemnité.

C'est, en effet, un trait qui distingue souvent les Chambres Hautes. Mais, comme le dit le rapport de la Commission citée plus haut, le Sénat, étant aujourd'hui une Assemblée élective et représentative, comme la Chambre des Députés, devait, à ce point de vue encore, être traité comme cette dernière. Aussi, la loi organique sur l'élection des sénateurs du 2 août 1875 a-t-elle décidé, dans son article 26, que : « Les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des Députés ».

Le régime actuel résulte donc :

1° Pour les députés, de l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875, et le principe n'en a pas été contesté à cette époque ;

2° Pour les sénateurs, de l'article 26 de la loi du 2 août 1875.

Le montant de l'indemnité, pour les membres des deux Assemblées, est fixé à 9.000 francs par an.



CHAPITRE III

SOLUTIONS APPORTÉES A LA QUESTION DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE PAR LES DIFFÉRENTES CONSTITUTIONS ÉTRANGÈRES (1)

Jetons maintenant les yeux au dehors. La comparaison des différentes législations étrangères nous permettra de mieux juger la nôtre, d'apprécier aussi exactement que possible les raisons politiques, historiques et juridiques des différences que nous rencontrerons et de voir enfin quelles réformes seraient désirables et dans quel sens elles devraient intervenir.

Mais aussi, n'oublions pas, comme le disait Montesquieu dans l'Esprit des Lois, que « les lois politiques doivent être tellement propres aux peuples « pour lesquels elles sont faites que c'est un très « grand hasard si celles d'une nation peuvent con- « venir à une autre ».

Il nous faudrait donc étudier avec quelque détail les diverses institutions étrangères pour discerner les différences essentielles qui les rendraient inapplicables chez nous. Comme cet examen nous

(1) Voir pour tout ce chapitre : CHARBONNIER, *Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés*, Paris, 1883. — DARESTE, *Les Constitutions modernes*, Paris, 1891. — DEMOMBYNES, *Les Constitutions Européennes*, Paris, 1883.

entraînerait à donner à notre sujet des développements que ne comporte pas le cadre de cette étude, nous ne considérerons avec un assez grand développement que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

Tout d'abord, il nous semble nécessaire de faire une remarque : c'est que, dans les pays où le Corps législatif est divisé en deux chambres, la question ne présente pas toujours un égal intérêt pour chacune des deux assemblées. Toutes deux, en effet, n'ont pas toujours la même origine. Chez nous, le Sénat est, comme la Chambre des Députés, élu par le suffrage universel autrement consulté, mais par le suffrage universel cependant. Et cette question de l'origine est, en notre matière, particulièrement délicate en ce qu'elle constitue le titre même du législateur.

La division du Corps législatif en deux chambres est, au XIX^e siècle, une institution presque générale chez les peuples qui pratiquent le gouvernement représentatif. « La nécessité de cette division, dit M. Esmein, est presque un axiome du droit constitutionnel moderne. » D'autre part, à une exception près, toutes les nations qui ont adopté ce système l'ont, directement ou indirectement, emprunté à l'Angleterre. Seule la Hongrie, par une évolution propre et distincte, a divisé sa Diète en deux chambres au XVI^e siècle.

Une difficulté s'est élevée quand il s'est agi d'attribuer à chacune des deux assemblées un caractère distinct. En Italie, le Sénat est composé de membres nommés par le roi. La Chambre des Seigneurs Prus-

sienne est partie nommée, partie héréditaire, partie élue. Parmi les sénateurs espagnols, les uns sont héréditaires, les autres font partie de l'Assemblée à raison de leurs fonctions, d'autres enfin sont élus. Dans l'Empire Allemand, le Bundesrath est constitué par les délégués des différents royaumes et principautés.

En Angleterre, les membres non spirituels de la Chambre des Lords siègent maintenant par droit héréditaire, et les personnes qui proposent de réédifier sur de nouvelles bases cet ancien corps sont très embarrassées pour découvrir une méthode susceptible de le fortifier et de lui donner une utilité sans avoir recours à l'élection directe, comme cela a lieu à la Chambre des Communes. En vertu d'une loi de 1876, deux personnes peuvent être désignées par la Couronne pour siéger comme lords d'appel avec la dignité de baron à vie et, depuis un act de 1887, elles ont, pour la durée de leur vie, un siège à la Chambre Haute. Les pairs écossais et irlandais bénéficient de pairies héréditaires, mais quelques-uns seulement sont élus par leurs pairs pour faire partie de la Chambre des Lords. Les pairs écossais de cette catégorie sont nommés pour la durée d'un Parlement ; les pairs irlandais le sont à vie.

La question de savoir si les membres des Assemblées législatives doivent ou non recevoir une indemnité ne se pose vraiment qu'en ce qui concerne les représentants élus.

En effet, pour les membres des Chambres Hautes héréditaires ou pour les sénateurs viagers choisis par un chef d'Etat, leurs fonctions attachées à leur

personne sont naturellement gratuites ou bien les dotations qu'ils peuvent recevoir prennent un tout autre caractère et se présentent comme des pensions ou faveurs royales.

Jamais il n'a pu être question un seul instant d'indemnité pour la Chambre des Lords. La gratuité était la conséquence forcée de l'idée qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes.

Ce qui distingue donc les Chambres Hautes et établit entre elles et les Chambres Basses des différences remarquables, c'est qu'une indemnité est accordée aux membres des secondes, alors que ceux des premières ne reçoivent rien.

Au contraire, aucune constitution n'accorde d'indemnité aux membres de la Chambre Haute pour la refuser à ceux de la Chambre Basse. Cette distinction paraîtrait faite à rebours, parce que les membres des Chambres Hautes, surtout quand ils sont tels à titre viager ou héréditaire, réunissent, dans la plupart des cas, des conditions de fortune jugées d'ordinaire supérieures à celles des membres des Chambres Basses. Cela tient surtout à la différence de l'origine.

En général, la différence entre les deux Chambres, quand elle existe à cet égard, se traduit par la gratuité des premières fonctions et la rémunération des autres.

Cette différence tend de plus en plus à disparaître. Le principe démocratique, qui prévaut chaque jour davantage, repousse, comme contraire à l'égalité, la gratuité des fonctions électives. L'existence ou l'absence d'une indemnité parlementaire exerce une

influence considérable sur le recrutement, en ce qu'elle rend plus ou moins facile l'exercice de la fonction législative et par suite l'entrée dans les Chambres. La gratuité en dernière analyse est un cens déguisé, de même que l'insuffisance de l'indemnité.

Une première manifestation du principe moderne avait été formée par la démocratie Athénienne du monde antique. De nos jours, un grand nombre de constitutions y ont sacrifié, comme nous allons le voir. C'est encore pour la Chambre Haute un nouveau pas vers la Chambre Basse et la suppression d'une différence qui avait ses racines profondes dans le passé.

Ceci posé, nous allons maintenant nous occuper plus particulièrement du système admis en Allemagne, dans la Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Ce dernier pays nous attardera plus longtemps, car il est en somme le véritable type du régime démocratique.

E U R O P E

A L L E M A G N E

I. — **Empire Allemand** (1)

Constitution du 16 Avril 1871

Merveilleusement servie par l'esprit scientifique de ses penseurs et de ses hommes politiques, dit M. Larnaude, l'Allemagne, pays monarchique, a réalisé ce paradoxe d'introduire la première chez elle des institutions essentiellement démocratiques : l'instruction obligatoire, le service militaire personnel, les assurances ouvrières. Malheureusement, en notre matière, il semble bien que l'Empire allemand ait des idées rétrogrades. A quoi cela tient-il ? L'examen seul de son système législatif pourra nous en fournir l'explication.

Considérons d'abord le Bundesrath. C'est, dit M. Laband, l'institution la plus caractéristique de l'Empire. Sa fonction essentielle est l'établissement

(1) VOIR DE BERNON : *les Assemblées politiques en Allemagne*, Paris, 1881.

des règles du droit et des principes généraux de l'administration. Il est aussi l'organe législatif de l'Empire, car il exerce son activité partie en collaboration avec le Reichstag pour les lois, partie de façon indépendante pour les ordonnances. Il est avant tout le Conseil Fédéral. Cette assemblée ne peut donc en aucune manière être considérée comme une assemblée parlementaire.

Nous ne nous y arrêterons donc pas. Bornons-nous à dire simplement que ses membres qui sont les représentants des Etats particuliers, leurs fondés de pouvoir, ne votent pas d'après leur conviction libre et indépendante, mais d'après les instructions reçues et qu'ils sont responsables devant leur gouvernement : contradiction violente avec toute espèce de régime parlementaire (1).

Ses membres sont défrayés par leurs gouvernements respectifs. Le caractère diplomatique que possède avant tout cette assemblée produit donc ici une de ses conséquences.

Considérons maintenant le Reichstag : « Les membres du Reichstag, dit l'article 29 de la constitution de l'Allemagne du Nord, sont les représentants de la collectivité du peuple et ne sont pas liés à des mandats ou à des instructions ».

Lors de l'extension de la Constitution de l'Allemagne du Nord à l'Empire Allemand, ce caractère ne fut pas changé. Par là, toute population qui relève de l'Empire Allemand a, en tant que collectivité, une représentation unitaire, tandis que les

(1) Voir chapitre premier de notre étude.

membres du Bundesrath, précisément parce qu'ils sont représentants des Etats confédérés, doivent se conformer à leurs mandats et à leurs instructions. Les membres du Reichstag, au contraire, représentants de la collectivité du peuple, ne sont pas assujettis à suivre des mandats ou des instructions.

La tendance pratique de cette disposition est bien uniquement d'exclure cette pensée que tout député au Reichstag est un fondé de pouvoir ou un mandataire du corps électoral auquel il doit son élection au Reichstag. A considérer théoriquement les choses, cette disposition apparaît simplement comme une conséquence logique d'un principe général beaucoup plus profond : les députés au Reichstag ne sont pas plus liés par des mandats ou des instructions émanant de la collectivité du peuple qu'à des mandats ou instructions émanant des corps électoraux. Il suit de là que, comme chez nous, la théorie du mandat est encore inadmissible.

Le Reichstag émane du suffrage direct au scrutin secret. (Constitution de l'Empire, art. 20, section 5.)

Cette phrase de la Constitution contient les principes fondamentaux pour la composition du Reichstag. Les dispositions de détail se trouvent dans la loi électorale du 31 mai 1869 (*Bulletin des lois de la Confédération*, 1869, page 145), laquelle a pour base essentielle la loi électorale d'Empire du 12 avril 1849 que l'on convint, dans le traité du 18 août 1866, d'appliquer à l'élection du Reichstag constituant.

Le nombre des membres du Reichstag se détermine d'après cette règle que tout Etat confédéré élit un député par cent mille âmes. Mais cette règle de

principe comporte quelques modifications (1). Le nombre total des députés au Reichstag est de trois cent quatre-vingt-dix-sept.

Le principe démocratique qui a inspiré le suffrage universel aurait dû ici faire repousser, comme contraire à l'égalité, la gratuité des fonctions du Reichstag. Il n'en est rien :

« Les membres du Reichstag ne reçoivent à ce titre aucun traitement ni indemnité. » (Art. 32.)

D'après ce principe constitutionnel, le mandat au Reichstag doit avoir le caractère d'une fonction honorifique : les sacrifices et les dépenses qu'entraîne pour les députés l'acceptation du mandat sont à la charge de chacun d'eux. Mais l'article 32 est une *lex imperfecta*, dit Laband. En effet, il ne menace d'aucune peine de droit celui qui, comme membre du Reichstag, accepte un traitement ou une indemnité, ni celui qui le lui accorde. Ni la perte de la qualité de membre du Reichstag, ni aucune autre conséquence de Droit public ne sont attachées à la violation de l'article 32, et le Code pénal n'en a pas fait un acte punissable.

Rien n'autorise la théorie qui prétend qu'un député qui n'a pas rejeté l'offre qu'on lui a faite d'un traitement ou d'une indemnité doit être considéré comme renonçant à son mandat. Un tel député veut, dit-elle, avant tout, garder son mandat et il veut, en même temps, ce qu'il ne devrait pas vouloir : recevoir pour cela un traitement.

(1) Voyez LABAND, *Droit public de l'Empire allemand*, tome I, page 473.

On ne pourrait, à notre avis, appliquer ici les articles 332 et 333 du Code pénal allemand. Sans parler des autres motifs qui les décident inapplicables en la circonstance, ces dispositions du Code pénal ne visent que les fonctionnaires, la corruption des fonctionnaires. Or, les membres du Reichstag ne sont pas des fonctionnaires, et le paiement d'un traitement ou d'une indemnité ne constitue pas dès lors pour eux un acte de corruption. Si donc des membres d'un parti politique, une association, un particulier allouent à un député une certaine somme comme indemnité pour son activité au Reichstag, et cela, sous la forme juridique d'une donation ou sous une autre forme quelconque de droit, et si le député accepte cette allocation, ces actes n'ont pas d'autres conséquences juridiques que celles qui y sont attachées en Droit public.

Néanmoins, la prescription de l'article 32 n'est pas sans effet, elle entraîne les règles de droit suivantes :

1° Tout contrat de droit civil par lequel on promet ou assure à un membre du Reichstag un traitement ou une indemnité pour son activité au Reichstag est un contrat juridiquement inefficace et pour lequel il ne peut pas être intenté d'action. Il en est de même des obligations testamentaires ou des fondations qui auraient pour but de payer à des membres du Reichstag des traitements ou des indemnités pour leurs fonctions.

2° Les gouvernements n'ont pas le droit de payer sur leurs fonds particuliers un traitement ou une indemnité aux membres du Reichstag élus sur leur

territoire. Les gouvernements ne pourraient y être autorisés que par une loi spéciale de leur Etat ou pour une période budgétaire déterminée par la loi de leur budget propre. Mais, même dans ces deux cas, cette disposition de loi locale serait nulle en vertu de l'article 2 de la Constitution de l'Empire : « Les lois de l'Empire l'emportent sur les lois de chaque Etat ». Elle devrait donc céder le pas à la disposition de l'article 32 de la Constitution.

3° L'effet principal de cet article 32 consiste en ceci : le gouvernement de l'Empire ne peut pas payer de traitement ou d'indemnité aux membres du Reichstag sur les fonds de l'Empire et, tant que l'article 32 n'aura pas été rapporté dans la forme constitutionnelle, aucun crédit ne pourra être inscrit, à cet effet, au budget de l'Empire.

Cependant, on a cru pouvoir, sans violer ce principe, accorder aux membres du Reichstag, pendant les sessions, comme aussi huit jours avant leur ouverture et huit jours après leur clôture, la gratuité des voyages sur les chemins de fer de l'Etat et l'on paie pour cela à ces derniers une indemnité sur les fonds de l'Empire.

Cela est compatible avec l'article 32 si l'on se borne à une interprétation littérale, mais non pas si l'on tient compte du sens et de la tendance législative de ce texte. En effet, les frais qui résultent pour les députés de leur mandat au Reichstag ne doivent pas être pris sur les caisses de l'Empire, ni au moyen d'un paiement en espèces, ni au moyen d'une gratification en nature.

Depuis le commencement de la session 1884-1885,

cette faveur a été limitée aux voyages entre le domicile du député et la ville où siège le Reichstag.

Le Reichstag a demandé, par des décisions souvent réitérées, notamment en 1873, qu'on accordât des indemnités aux députés, mais jusqu'ici le Bundesrath n'a pas consenti à la modification de l'article 32. Principalement au temps où régnait M. de Bismarck, on a plus d'une fois essayé d'amener le Chancelier de Fer à consentir à cette réforme. Il s'y est toujours opposé, dans la pensée de tenir la porte de l'assemblée fermée aux socialistes. Mais ceux-ci, comme nous l'avons déjà dit, ont trompé l'attente du prince en se faisant allouer un traitement par les sociétés ouvrières et, aujourd'hui, ce sont les bourgeois de classe moyenne qui réclament le plus vivement l'assistance de la manne parlementaire.

Ce que voyant, le nouveau chancelier, M. de Bülow, s'est décidé à appuyer l'adoption de cette mesure, déjà en vigueur dans quelques-uns des Parlements des Etats Fédérés. Un projet de loi sera prochainement présenté dans le but de faire cesser la gratuité du mandat de député au Reichstag.

II. — **Alsace-Lorraine**

Lois du 25 juin 1873, 2 mai 1877 et 4 juillet 1879

Le pouvoir législatif appartient à l'empereur et au Landesausschuss avec l'agrément de ce dernier, qui est libre de s'adresser au Reichstag ou de rendre

des ordonnances législatives avec l'assentiment du Bundesrath.

Le mandat de député au Landesausschuss est gratuit.

III. — **Anhalt**

Constitution du 17 septembre 1863

Le pouvoir législatif est exercé dans le pays d'Anhalt par le duc régnant, avec le concours de la Diète réunie.

Toutes les fonctions législatives sont gratuites.

IV. — **Bade**

Constitution du 22 août 1818

Le pouvoir législatif appartient au grand-duc et aux Etats du pays (Landtag), lesquels sont formés de deux Chambres. Aucune indemnité n'est attribuée à leurs membres.

V. — **Bavière**

Constitution du 26 mai 1818

Le pouvoir législatif s'exerce, en Bavière, par le roi, concurremment avec la Chambre des Seigneurs et la Chambre des Députés, désignées l'une et l'autre sous le nom de Diète ou Assemblée générale des États. (Landtag.)

La dignité de membre de la Chambre des Seigneurs n'est accompagnée d'aucun traitement ni indemnité. Le mandat de député est gratuit ; toutefois les membres de la Chambre qui ne demeurent pas au lieu où se tiennent les séances reçoivent une indemnité ainsi fixée :

1° A partir du jour indiqué pour la présentation du député à la Chambre jusqu'à la clôture de l'Assemblée (le jour précédent et le jour suivant compris), 5 florins (10 fr. 75) par jour.

2° Pour les frais de voyage, 1 florin (2 fr. 15) par lieue.

VI. — **Brême**

Constitution du 21 février 1854

La plénitude de l'autorité politique est exercée par deux Chambres électives : le Sénat et la Bourgeoisie.

Ces deux Chambres se partagent l'exercice du pouvoir législatif, mais le pouvoir exécutif rentre dans les attributions exclusives du Sénat.

Les fonctions de sénateurs sont rétribuées par une loi spéciale. Le mandat de représentant de la Bourgeoisie est gratuit.

VII. — **Brunswick**

Constitution du 12 octobre 1832

Le pouvoir législatif y est exercé concurremment par le duc régnant, chef du pouvoir exécutif et par

l'Assemblée législative (Landesversammlung). Les membres de cette Chambre aristocratique ne reçoivent aucune allocation.

VIII. — **Hambourg**

Constitution du 13 octobre 1879

L'autorité suprême appartient en commun au Sénat et à la Bourgeoisie. Le pouvoir législatif est exercé par les deux Chambres, le pouvoir exécutif par le Sénat.

La Bourgeoisie ne reçoit aucune allocation (art. 44).

Les Sénateurs sont nommés à vie ; leur traitement est fixé par une loi spéciale. Après six ans d'exercice, ils peuvent offrir leur démission mais sans avoir droit à une retraite. Au bout de dix ans, s'ils ont soixante ans d'âge, ils jouissent d'une pension égale à la moitié de leurs appointements. A soixante-dix ans, cette pension atteint les deux tiers du traitement (art. 10 et 16 de la Constitution).

IX. — **Hesse**

Constitution du 17 décembre 1820

Le pouvoir législatif y est exercé par le grand-duc, concurremment avec les Etats qui se composent de deux Chambres : la Chambre des Seigneurs et la

Chambre des Députés. Leurs membres ne reçoivent aucune allocation.

X. — **Lubeck**

Constitution du 5 avril 1875

L'autorité suprême est confiée à deux assemblées électives : le Sénat et la Bourgeoisie.

Seuls, les Sénateurs, qui sont au nombre de quatorze, touchent un traitement de 9.000 marcs (11.250 fr.) pour les huit premiers et de 3.600 marcs (4.500 fr.) pour les six autres. Ils peuvent être mis à la retraite avec une pension.

XI. — **Mecklembourg** (SCHWERIN ET STRÉLITZ)

Constitutions de 1523 et de 1755

La Diète se compose de deux ordres ou corporations ; l'ordre des Chevaliers (Ritter) et la représentation des villes (Landschaft).

Les membres de l'ordre équestre, pour lesquels le droit de siéger à la Diète constitue une prérogative personnelle, n'ont droit à aucune indemnité de séjour ou de voyage ; les représentants des villes, pour lesquels la participation aux séances de la Diète constitue une véritable fonction, reçoivent une indemnité.

XII. — **Oldembourg**

Constitution du 22 novembre 1852

Le pouvoir législatif est exercé concurremment par le grand-duc, chef du pouvoir exécutif, et par la Diète composée d'une Chambre unique. Ses membres ne sont pas rétribués.

XIII. — **Prusse**

Constitution du 31 janvier 1850

Le pouvoir législatif est exercé par le roi et le Parlement (Landstag), lequel se compose de deux Chambres : la Chambre des Seigneurs et la Chambre des Députés.

Les fonctions des membres de la Chambre des Seigneurs sont entièrement gratuites. Les Députés sont indemnisés de leurs frais de voyage et reçoivent, en outre, une indemnité quotidienne de 5 thalers pour frais de séjour pendant les sessions (loi du 30 mars 1873). Ils ne peuvent y renoncer (art. 85).

XIV. — **Reuss** (BRANCHE AÎNÉE)

Constitution du 28 mars 1867

Le pouvoir législatif est partagé entre le souverain qui a le siège de son gouvernement à Greitz et une Chambre très aristocratique composée de douze membres non rétribués.

XV. — **Reuss** (BRANCHE CADETTE)

Constitution du 4 avril 1852

Le prince régnant partage le pouvoir législatif et le droit d'initiative avec une seule chambre (Landtag) composée de 16 membres.

Une indemnité de 9 marcs (11 fr. 25) par jour est accordée aux députés pendant la session.

XVI. — **Saxe royale**

Constitution du 4 septembre 1831

Le pouvoir législatif est exercé concurremment par l'autorité royale et par les deux Chambres, dont la réunion constitue la Diète saxonne.

Les membres des deux Chambres qui ne résident pas habituellement dans la ville où siège la Diète nationale reçoivent, à titre d'indemnité, des honoraires journaliers et une somme pour frais de voyage. Le taux de ces indemnités est fixé par la loi organique de la Diète. (Loi du 12 octobre 1874.)

XVII. — **Saxe-Altenbourg**

Constitution du 29 avril 1831

Le pouvoir législatif y est exercé concurremment par le duc régnant, chef du pouvoir exécutif, et par

la Diète (Landtag) qui se compose d'une Assemblée unique et assez aristocratique.

Ses membres, au nombre de vingt-cinq, ne reçoivent aucune allocation.

XVIII. — **Saxe-Cobourg-Gotha**

Constitution du 3 mai 1852

Le pouvoir législatif est exercé concurremment par le grand-duc et par chacune des Diètes particulières ou par la Diète commune, suivant qu'il s'agit d'intérêts spéciaux à l'un des duchés ou communs à l'un ou à l'autre.

Les députés reçoivent une indemnité de 10 marcs (12 fr. 50) par jour ; ceux qui sont domiciliés dans la ville où se tient le Parlement ne touchent que 5 marcs.

XIX. — **Saxe-Meiningen**

Constitution du 23 août 1823

Le pouvoir législatif est exercé par le duc régnant avec le concours d'une Chambre composée de vingt-quatre députés non rétribués.

XX. — **Saxe-Weimar-Eisenach**

Constitution du 5 mai 1816

Le pouvoir législatif est exercé concurremment par le duc régnant et par la Diète composée de

trente et un députés. Ils ne reçoivent aucune indemnité.

XXI. — **Wurtemberg**

Constitution du 25 septembre 1819

Cette Constitution attribue la puissance législative au roi, concurremment avec les Etats généraux : le Landtag, qui se compose de deux Chambres : la Chambre des Seigneurs et la Chambre des Députés.

Les membres des deux Chambres reçoivent une indemnité journalière et des frais de voyage dont le quantum est déterminé par les Etats. Une caisse spéciale, pourvue de fonds prélevés sur le budget général du royaume, est attribuée à ces dépenses, ainsi qu'à l'entretien d'une bibliothèque, aux frais de chancellerie, etc.

XXII. — **Lauenbourg**

Constitution de 1872

Le pouvoir exécutif est exercé par un Landrath (sous-préfet) prussien. Le pouvoir législatif appartient à une Diète autonome qui a conservé son ancienne organisation féodale et aristocratique et dont les membres ne sont pas payés.

XXIII. — **Lippe**

Constitution du 6 juillet 1836

Le pouvoir législatif est exercé par le prince régnant et par une Chambre (Landtag).

Pendant les sessions, les membres du Langtag reçoivent 9 marcs (11 fr. 25) par jour d'indemnité. On leur rembourse, en outre, leurs frais de voyage.

XXIV. — **Schaumbourg-Lippe**

Constitution du 17 novembre 1868

Le prince partage le pouvoir législatif avec une Chambre (Landtag).

Pendant la durée des sessions, une indemnité de 6 marcs (7 fr. 50) par jour est accordée aux députés. Ceux qui font partie du comité permanent y ont seuls droit toute l'année.

XXV. — **Schwartzbourg-Rudolstadt**

Constitution du 21 mars 1854

Le duc régnant exerce le pouvoir législatif concurremment avec une Chambre ou Landtag composée de dix-huit membres.

Ces membres reçoivent, pendant le cours de la session, une indemnité qui correspond seulement au strict nécessaire.

XXVI. — Schwartzbourg-Sonderhausen

Constitution du 8 juillet 1857

Le pouvoir législatif appartient au prince avec le concours d'une Chambre assez aristocratique composée de quinze membres non rétribués.

XXVII. — Waldeck-Pyrmont

Constitution du 17 août 1852

Le prince gouverne avec le concours d'une Chambre dont les membres ne sont pas rémunérés.

ANDORRE

Constitution du 31 mai 1866

Le gouvernement est exercé par l'Illustre Conseil Général composé de vingt-quatre membres.

Le mandat des conseillers généraux est gratuit, mais, pendant leurs sessions ordinaires, ils sont nourris aux dépens de leurs paroisses respectives et logés dans l'Illustre Palais.

Lorsqu'ils sont réunis extraordinairement, les frais de leur entretien sont à la charge du particulier qui a provoqué leur réunion et qui est tenu de verser à l'avance une provision suffisante.

AUTRICHE

Constitution du 21 décembre 1867

Le Parlement autrichien ou Reichsrath comprend deux Chambres : la Chambre des Seigneurs et la Chambre des Députés.

Les députés reçoivent un traitement fixe de 8 florins (20 fr.) par jour de présence pendant les sessions, et ils touchent, en outre, une indemnité de voyage de 1 florin (2 fr. 50) par lieue (meile) entre le lieu de vote de leur circonscription électorale et Vienne, tant pour l'aller que pour le retour (Art. 15).

HONGRIE

Constitution de 1848

Le parlement Hongrois se compose également de deux Chambres : la Chambre des Seigneurs et la Chambre des Députés.

Les membres de la Chambre des Seigneurs ou Magnats ne reçoivent aucune indemnité (Loi de 1885, article 15, sur la Chambre des Magnats).

Les députés touchent un traitement quotidien de 5 florins 25 kreutzers (12 fr. 60) pendant toute la durée de la session, excepté pendant le temps des congés. Ils ont droit, en outre, à une indemnité de 800 florins (2.000 fr.) pour le logement. Ces indemnités ne peuvent être refusées. Enfin, tout député profite d'un abonnement, à prix réduit, sur les

chemins de fer de l'Etat, et sur les autres lignes de la faculté de voyager dans la classe supérieure à celle du billet qu'il a pris (Loi 3. Croate de 1870, art. 9).

Le traitement du Président de la Chambre des Députés est de 12.000 florins, plus 2.000 florins d'indemnité de logement.

Le traitement du Président de la Chambre des Magnats est fixé chaque année d'après la durée de la session (art. 9).

BELGIQUE

Constitution du 7 février 1831

L'organisation du pouvoir législatif en Belgique comprend deux Chambres : le Sénat et la Chambre des Représentants. Avant 1893, les représentants habitant le siège du Parlement n'avaient droit à aucune compensation pécuniaire pour le temps consacré aux séances. Mais la Constitution fut révisée en partie et les articles nouveaux furent publiés le 9 septembre 1893 par la voie du *Moniteur Belge*. L'article 57 de la Constitution de 1831 qui avait été compris dans les textes à réviser fut maintenu. Ce dernier article porte que les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité. Pour les représentants, on a modifié, au contraire, l'article 52 en substituant à une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée de la session une indemnité annuelle de 4.000 francs et le libre parcours sur les lignes de chemins de fer du lieu de la résidence à

la ville où se tient la session. (Art. 52 modifié, Const. du 7 février 1831).

BULGARIE

Constitution du 16 avril 1869

Le Parlement ou Sobranié forme suivant les cas : l'Assemblée nationale ordinaire ou la grande assemblée nationale.

Le règlement de l'Assemblée est tellement vague sur presque tous les points qu'en 1895-1896 MM. Quéchov et Gouroukow en ont proposé la réforme complète, en se guidant sur les grandes lignes des règlements des Chambres françaises, mais cette proposition ne fut pas adoptée par le Sobranié.

L'allocation est de 16 shillings par jour pendant les sessions et de 12 seulement pour les membres qui habitent la capitale ou plus généralement la ville choisie comme siège du Parlement. De plus, ils touchent six deniers de frais de voyage par kilomètre (art 139 de la Constitution du 16 avril 1869).

DANEMARK

Constitution du 5 juin 1849

Le pouvoir législatif est exercé concurremment par le roi et le Parlement ou Rigsdag qui se compose de deux Chambres : le Folketing et le Landsthing.

Les membres des deux Chambres, aussi bien ceux de la Chambre Haute (Landstthing) que ceux de la Chambre Basse (Folketing) touchent une indemnité de 3 rdl. (8 fr. 40) par jour pendant la durée de la session. Elle s'augmente du remboursement des frais de voyage et d'une entrée gratuite permanente au théâtre royal (art. 33 et 39 de la Constitution et art. 99 de la loi électorale du 12 juillet 1867).

ESPAGNE

Constitution du 30 juin 1876

Le pouvoir législatif réside dans les Cortès d'accord avec le roi. Les Cortès se composent de deux assemblées législatives dont les pouvoirs sont égaux : le Sénat et le Congrès ou Chambre des Députés.

Leurs membres ne reçoivent aucune indemnité. (Art. 25.)

GRANDE-BRETAGNE

L'Angleterre a été le berceau du régime parlementaire, mais on chercherait vainement le texte précis qui formule les principes suivant lesquels est gouverné le royaume. « Le gouvernement, dit Todd (1), est régi par certaines maximes tradition-

(1) Todd, Du gouvernement parlementaire en Angleterre.

nelles qui délimitent l'exercice de tous les pouvoirs politiques. Ces maximes sont, pour la plupart, non écrites et conventionnelles. Elles n'ont été déclarées dans aucune charte ni aucun statut. Elles se sont développées dans le cours des siècles parallèlement avec la loi écrite. Le Parlement se compose du roi (ou de la reine) et des trois États du royaume : les lords spirituels, les lords temporels et les communes. Mais c'est la Couronne et non le corps désigné pour la conseiller et l'assister qui est investie par la Constitution de l'autorité législative. D'après les termes mêmes du vieux « Year Book » de la 23^e année d'Édouard III, on peut dire encore que c'est le roi qui fait les lois avec l'assistance des pairs et des communes et non point les pairs et les communes ».

Quoi qu'il en soit, l'importance politique de la Chambre des Communes, qui, depuis l'établissement du gouvernement parlementaire, va en augmentant, a modifié matériellement les relations entre les deux Chambres et amoindri la part d'autorité qui, théoriquement, appartient à la Chambre des Lords, en sa qualité de branche coordonnée et égale dans la législation impériale. Les lords prennent rarement l'initiative en matière législative et l'indifférence qu'ils apportent à remplir leurs devoirs parlementaires est remarquable. Sur 450 membres, 200 à peine prennent une part active au service législatif. Le quorum (1) de la Chambre Haute n'est que de 3, chiffre évidemment dispro-

(1) HANS, D. V. 74, p. 1015.

portionné pour une nombreuse assemblée délibérative. L'assiduité moyenne des Lords contraste défavorablement avec celle des membres de l'autre Chambre.

A la suite de la réforme électorale réalisée en 1884, la Chambre des Communes est devenue la véritable, la seule maîtresse : elle est, en effet, maintenant, non plus la représentation d'électeurs privilégiés, mais la représentation de l'ensemble de la nation.

La dignité de membre à la Chambre des Lords est entièrement gratuite. Mais, comme on va le voir, les chefs de la Chambre Haute sont largement rétribués.

Les lords choisissent pour chaque session un président des comités (*Chairman of committees*) qui préside la Chambre lorsqu'elle se forme en comité. Il reçoit un traitement de 62.500 francs.

Les principaux officiers de la Chambre des Lords sont : le clerk ou secrétaire du Parlement (*clerk of the Parliament*) nommé par le souverain ; le clerk assistant, nommé par le Chancelier, et un certain nombre d'autres clerks qui rédigent les procès-verbaux, conservent les minutes des délibérations et assurent le service des impressions. Tous ces fonctionnaires sont très largement rémunérés. Ils ont droit au logement et à un traitement fixé à 100.000 francs pour le clerk du Parlement et à 62.500 francs pour le clerk assistant. La retraite est de 50.000 francs et de 37.500 francs.

L'huissier de la verge noire ou jarretièrè fait le service de la Chambre et nomme les agents

inférieurs. Le sergent d'armes placé sous les ordres du Chancelier porte la masse de la Chambre. Son traitement est de 37.500 francs.

Nous nous occuperons maintenant uniquement de la Chambre des Communes pour qui seule d'ailleurs la question d'indemnité peut être posée.

Comme nos députés aux États généraux (1), les députés des comtés et des bourgs recevaient de leurs électeurs des pouvoirs écrits plus ou moins larges (2), et, ce qui montre bien qu'ils ne pouvaient les dépasser, c'est que le roi, dans les lettres de convocation adressées au shériff, demandait que les représentants des communes reçussent des pouvoirs assez amples « *ita quod pro defectu hujusmodi potestatis negotium infectum non remaneat* ». On les voit d'ailleurs, après la session du Parlement, rendre compte à leurs mandants. De même qu'en France, il paraissait juste alors que les députés fussent indemnisés des frais et dépenses de voyage, séjour, logement et nourriture qu'ils étaient obligés de faire dans l'intérêt de leurs commettants : chaque comté, ville ou bourg payait une indemnité à ses représentants. Un statut du règne d'Henri VIII, abrogé seulement sous le règne de la reine Victoria, imposait expressément cette charge aux villes qui seraient à l'avenir érigées en collèges électoraux. En 1681, le droit du député à la Chambre des Communes fut encore judiciairement reconnu, mais, comme les villes et les comtés se plaignaient et que

(1) Voir. Chap. II.

(2) STUBBS. Const. history, n° 747. T. III, p. 425.

les sièges à la Chambre des Communes devenaient de plus en plus recherchés, les candidats élus cessèrent peu à peu de faire valoir leurs droits et celui-ci est tombé complètement en désuétude depuis au moins deux cents ans (1). Ils diminuent ainsi la concurrence et augmentent leur popularité, dit Laboulaye (2).

Quand et comment disparut l'usage du mandat ?

A la vérité, on ne le trouve indiqué de façon précise dans aucun des auteurs anglais, dit M. Esmein. Mais cela dut nécessairement coïncider avec la pleine acquisition du pouvoir législatif par les deux Chambres. Ce vieux système était incompatible avec l'exercice d'un semblable pouvoir. Blackstone (3) constatait déjà la pleine indépendance du député et il l'expliquait ainsi :

« Chaque membre, bien que choisi par un district particulier, sert pour tout le royaume. Car la fin pour laquelle il est envoyé est non pas particulière mais générale. Ce n'est pas dans l'intérêt seul de ses constituants, mais dans celui de la communauté pour conseiller sa Majesté. Cela apparaît d'ailleurs dans les lettres de convocation : « *de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgentibus, regem statum et defensionem regni Angliæ et Ecclesiæ anglicanæ concernentibus* ».

Par suite de cette évolution, les fonctions législatives apparurent, au XVIII^e siècle, en Angleterre,

(1) ANSON. *Law and Custom*.. t. I, p. 113.

(2) LABOULAYE. *Histoire des Etats-Unis*, t. III, 14^e leçon, p. 365.

(3) BLACKSTONE. *Comment*.. B. J., chap. II, p. 159.

sous une forme déjà différente de ce qu'elles étaient alors encore chez nous : le droit à l'indemnité était tombé en désuétude, et les fonctions législatives apparurent comme gratuites.

Les théoriciens s'emparèrent de ce fait et en tirèrent des conséquences systématiques.

Une doctrine largement répandue, dit M. Esmein, présenta cette gratuité comme un principe constitutionnel pour deux raisons principales : d'un côté, elle assurait un esprit pleinement désintéressé chez les députés qui faisaient un sacrifice pécuniaire pour exercer leur fonctions. D'autre part, elle fournissait, sans violer, en droit, le principe d'égalité, l'équivalent avantageux d'un cens d'éligibilité. Et ce système est encore suivi par quelques rares pays étrangers, comme nous l'avons déjà vu et comme nous le verrons encore au cours de cette étude.

Mais, il ne faut pas se le dissimuler, ce cens déguisé qu'est la gratuité des fonctions électives n'est plus en harmonie avec la situation actuelle. La Chambre des Communes, en effet, à la suite de la réforme réalisée en 1884 (*Representation of the people act*), puise, pour ainsi dire, son origine dans le suffrage universel. On peut bien dire aujourd'hui qu'après l'égalité civile, l'égalité politique a vu sa consécration : la loi de 1884 a fait disparaître les infériorités, les incapacités légales qui frappaient les dissidents, les catholiques, les juifs, en assurant au peuple anglais le dernier mot dans les résolutions nationales. Il faudrait fermer les yeux à l'évidence pour se refuser à reconnaître qu'à l'ancienne omnipotence d'une aristocratie maîtresse du sol et

du gouvernement succède la puissance nouvelle de notre temps : la démocratie. L'indemnité parlementaire semble donc, de tous points, une mesure nécessaire qui, fatalement, devra être prise dans un avenir probablement assez rapproché. Certains partis d'ailleurs commencent à se plaindre de la gratuité, et, en 1892, à l'occasion du *Home rule Bill*, la Chambre des Communes demanda de lui faire connaître à cet égard les règles en vigueur dans les différents Etats. L'enquête diplomatique à laquelle il a été procédé pour répondre à ce vœu avait produit, dès le mois de juin 1893, vingt-quatre rapports dont le *Times* résuma le contenu dans un numéro. Pourtant, il faut bien reconnaître que dans quelques cas, peu nombreux assurément, un traitement annuel a été assuré aux membres de la Chambre des Communes par les *Trades-Unions* et l'initiative privée.

Après cette enquête, la question fut discutée et, le 25 mars 1892, la Chambre rejeta à une assez faible majorité (227 voix contre 162) la proposition de M. Fenvick demandant que les membres du Parlement fussent salariés.

Les chefs de la Chambre des Communes sont, comme ceux de la Chambre des Lords, largement rétribués. La Chambre des Communes choisit elle-même son président qui prend le titre de *speaker* ou orateur. C'est un des plus hauts personnages du royaume. Il reçoit un traitement de 125.000 francs et occupe un logement fastueux dans l'enceinte du Palais législatif. Il est généralement élevé à la pairie au moment où il quitte ses fonctions et il a droit à une retraite de 100.000 francs. Le *chairman of*

committees qui remplace le speaker en cas d'absence a un traitement de 37.500 francs. Il n'y a pas à la Chambre des Communes de secrétaires élus parmi les membres de l'Assemblée. Le clerk ou secrétaire de la Chambre des Communes est un fonctionnaire spécial nommé à vie par le souverain et qui reçoit un traitement de 50.000 francs. Sous ses ordres, il a deux clerks assistants dont le premier reçoit un traitement de 37.500 francs et le second un traitement de 25.000 francs. Enfin, le sergent d'armes qui a la garde de la masse et qui est chargé de la police de la Chambre touche un traitement de 38.000 francs.

GRÈCE

Constitution du 16/28 novembre 1864

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le roi, assisté de ministres responsables, et par une chambre unique.

Les députés touchent une indemnité de 2.000 drachmes (1.800 francs) par session ordinaire ; en cas de session extraordinaire, ils touchent 1.100 drachmes (1.000 francs), plus leurs frais de voyage (aller et retour. (Art. 75 de la Constitution.)

ISLANDE

Constitution du 5 janvier 1874

Le pouvoir législatif, en ce qui concerne les affaires particulières de l'Islande, est exercé concur-

remment par le roi et l'Althing, lequel compte trente députés élus par le peuple et six députés nommés par le roi et se compose de deux chambres : la Chambre Haute et la Chambre Basse. Leurs membres ne sont pas indemnisés.

ITALIE

Statut fondamental du 4 mars 1848

Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le roi et par les deux Chambres : le Sénat et la Chambre des Députés.

Les fonctions de sénateur ou de député ne donnent lieu à aucune rétribution ou indemnité (art. 50). Le seul avantage matériel qu'elles procurent consiste dans le droit de circulation gratuite sur les chemins de fer et le droit de passage sur les paquebots.

LUXEMBOURG

Constitution du 17 octobre 1868

Le pouvoir législatif est exercé par le roi-grand-duc, concurremment avec la Chambre des Députés.

Il est alloué sur le trésor de l'État à chaque député, à titre d'indemnité, une somme de 5 francs par jour de présence ou de déplacement. Ceux qui habitent la ville où se tient la session ne jouissent d'aucune indemnité (art. 75).

MONTÉNÉGRO

Traité de Berlin du 13 juillet 1878

Le prince exerce le pouvoir législatif avec le concours d'un conseil d'État.

Les fonctions de conseiller d'État ne sont pas rétribuées.

NORWÈGE

Constitution du 4 novembre 1814

Le pouvoir législatif est exercé par le Storthing qui se partage en deux assemblées : le Lagthing formé des trois quarts du Storthing et l'Odelsting formé d'un quart des membres du Storthing. Ces deux assemblées ont chacune un président, mais elles ne sont point autonomes. Elles sont, en réalité, deux sections d'une même assemblée, le Storthing, qui ont été formées pour la meilleure discussion des affaires et qui sont de nouveau réunies en une seule quand il s'agit d'examiner des lois relatives aux finances et à la Constitution.

L'indemnité accordée aux membres du Storthing est de 13 shillings 4 deniers par jour de présence au Parlement, plus 11 shillings par jour de voyage, outre le remboursement du prix réel du transport. Les membres qui tombent malades sont soignés gratuitement et il paraît même que les députés étendent le bénéfice de ce privilège à des dépenses

de pure hygiène : bains, massage, gymnastique, vins toniques, etc.

Les sessions s'allongent de plus en plus. Les indemnités payées aux membres du Storthing, qui comprend 114 membres, se sont élevées de 11.405 livres sterling en 1875 à 15.155 livres sterling en 1892. En avril 1893, on avait proposé d'assigner un maximum aux indemnités exigibles. Les intéressés ont énergiquement repoussé cette proposition.

PAYS-BAS

Grondwet du 11 octobre 1848

Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le roi et les États généraux divisés en deux chambres : la première Chambre ou Chambre Haute, la deuxième Chambre ou Chambre Basse.

Les membres de la Chambre Haute reçoivent une indemnité de 20 francs par jour de session.

En outre, ils reçoivent des indemnités de voyage et des frais de séjour. Ces frais ont été fixés à 8 florins par jour (loi du 26 mai 1849).

Les membres de la deuxième Chambre jouissent, pour frais de voyage, aller et retour, par session, de la somme qui sera fixée par la loi à raison des distances, dit l'article 85 du *grondwet*. Cette somme a été fixée à 75 cents par heure de distance (loi du 26 mai 1849). Il leur est en outre alloué, à titre d'indemnité, une somme fixe de 2.000 florins (4.233 fr.) par an. Les membres qui sont restés absents pen-

dant toute la durée de la session ne jouissent pas de cette indemnité pour la session.

PORTUGAL

Charte constitutionnelle du 29 avril 1826

La Constitution attribue le pouvoir législatif aux Cortès concurremment avec le roi. Les Cortès se composent de deux chambres : la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés.

Les députés recevront, disait l'art. 38, durant la session, une allocation pécuniaire fixée à la fin de la dernière session de la législature précédente et, en outre, s'il en est ainsi décidé, une indemnité pour frais d'aller et retour.

Depuis septembre 1892, il n'y a plus d'indemnité législative, sauf pour les représentants des colonies. On accorde seulement le libre parcours sur les chemins de fer de l'État *de ou pour* Lisbonne. Les municipalités peuvent allouer à leurs représentants jusqu'à vingt francs par jour, s'ils ont besoin de cette subvention.

ROUMANIE

Constitution du 30 juin (12 juillet) 1866

Le pouvoir législatif appartient collectivement au prince et à la représentation nationale, laquelle se divise en deux Chambres : le Sénat et la Chambre des Députés.

Depuis la loi du 9 juin 1884, les sénateurs ont droit à une indemnité fixée à 25 francs par jour pendant les sessions. Les députés touchent une indemnité journalière de deux ducats, soit 23 fr. 50 (loi du 23 janvier 1865). En outre, tous ont libre parcours sur les chemins de fer et des frais de voyage sur routes.

SERBIE

Constitution du 29 juin (11 juillet 1869)

Le pouvoir législatif est exercé concurremment avec le roi par une assemblée nationale unique appelée la Skouptchina.

L'indemnité est de 10 francs par jour pendant les sessions. Elle s'augmente, en outre, de trois francs par heure pour frais de voyage pendant la durée réelle du trajet effectué (art. 87 de la Constitution et loi du 1^{er} octobre 1870).

SUÈDE

Constitution du 6 juin 1809

Le Parlement est constitué par une Diète ou Riksdag qui se partage en deux Chambres.

Aucune rétribution ni indemnité quelconque n'est attribuée aux membres de la première Chambre (art. 12).

Les membres de la seconde Chambre reçoivent pour tout traitement et indemnité une somme de

1.200 riksdales (1.116 francs) pour chaque session ordinaire.

En cas de dissolution de la Diète ou de démission avant quatre mois de session, ainsi qu'en cas de session extraordinaire, le député n'a droit qu'au remboursement de ses frais de voyage et à une indemnité quotidienne de 10 riksdales (14 fr. 30) sans que le total de cette indemnité puisse dépasser 1.200 riksdales (1.116 francs).

Tout député qui ne se présente pas à la Diète le jour de l'ouverture des sessions subit une déduction de 10 riksdales (14 fr. 30) par chaque jour de retard (art. 23 de la Constitution).

SUISSE

Constitution fédérale du 29 mai 1874

Sous réserve des droits du peuple et des cantons, le pouvoir suprême de la Confédération Suisse est exercé par l'Assemblée Fédérale qui se compose de deux Chambres : le Conseil National et le Conseil des Etats.

Les membres du Conseil National sont indemnisés par la caisse fédérale au moyen de jetons de présence représentant 7 francs par jour.

Les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par leurs cantons respectifs (art. 79 et 83).

TURQUIE

Constitution du 23 décembre 1876

Le pouvoir législatif est exercé par le Sultan concurremment avec l'Assemblée générale qui se compose des deux chambres : le Sénat ou Chambre des Seigneurs et la Chambre des Députés.

Le traitement de sénateur est fixé à la somme mensuelle de 10.000 piastres. Le sénateur qui reçoit du Trésor un traitement ou des allocations quelconques n'a droit qu'au complément, si leur montant est inférieur à 10.000 piastres par session, plus les frais de voyage pour l'aller et le retour, calculés d'après l'indemnité de route accordée par les règlements aux fonctionnaires civils de l'Etat ayant un traitement de 5.000 piastres par mois.

AMÉRIQUE

CONFÉDÉRATION ARGENTINE

Constitution du 25 septembre 1860

Le pouvoir législatif est exercé concurremment avec le Président de la République par le Congrès formé de la réunion des deux chambres : le Sénat et la Chambre des Députés.

Les sénateurs et les députés ont droit à une indemnité mensuelle de 333 piastres (1.600 fr.). (Article 66 de la Constitution.)

BOLIVIE

Constitution du 15 février 1878

Le pouvoir législatif réside dans le Congrès national composé de deux chambres : le Sénat et la Chambre des Députés.

Le mandat de sénateur et celui de député sont rétribués sur le Trésor public. Le montant en est fixé par une loi spéciale.

BRESIL

Constitution du 25 mars 1824

Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée générale sous réserve de la sanction de l'Empereur.

L'Assemblée générale se compose de deux chambres : le Sénat et la Chambre des Députés.

L'allocation attribuée aux sénateurs sera égale à une fois et demie celle des députés (article 51).

Les députés reçoivent, durant la session, une allocation pécuniaire fixée à la fin de la dernière session de la législature précédente et, en outre, s'il en est ainsi décidé, une indemnité pour frais d'aller et retour (article 39).

CHILI

Constitution du 22 mai 1833

Cette constitution confère le pouvoir législatif concurremment au Congrès et au Président de la République issus l'un et l'autre de l'élection. Le Congrès se compose de deux chambres : la Chambre des Députés et le Sénat.

Les fonctions législatives sont entièrement gratuites.

RÉPUBLIQUE DOMINICAINE

Constitution du 18 novembre 1844

L'exercice du pouvoir législatif est conféré par cette constitution à un Congrès national qui se compose du Tribunal et du Conseil conservateur.

Les Tribuns jouissent pendant la session législative d'une indemnité mensuelle de 200 piastres (1.000 francs). Chaque membre du Conseil conservateur touche pendant chaque session une indemnité mensuelle de 880 piastres (1.500 francs).

ÉTATS-UNIS (1)

Constitution du 17 septembre 1787

Les institutions américaines, dit James Bryce, représentent pour le vulgaire une expérience faite sur une échelle plus vaste que l'histoire n'en a présenté jusqu'à ce jour et dont chacun a intérêt à peser les résultats.

Elles ont quelque chose de plus qu'une expérience car elles semblent symboliser le type des institutions vers lequel les autres nations du monde civilisé seront forcées de marcher, les unes rapidement, les autres plus lentement, mais toutes sans s'arrêter. Malgré des imperfections évidentes et que nous découvrirons, pour une partie tout au moins, au

(1) Voir STORY, *Commentaire de la Constitution des Etats-Unis*, Paris, 1843.

cours de cette très brève étude, l'Etat américain a sur bien des points une supériorité marquée sur nous. Toutefois, il est bon de se dire que les déductions tirées du succès ou de l'échec dans un pays d'une tentative constitutionnelle ou d'un usage politique sont rarement exactes.

Le milieu est, en effet, si différent qu'il est impossible d'affirmer que ce qui s'épanouit ou dépérit sous d'autres cieux et dans un autre sol s'épanouira ou dépérira dans le nôtre. Ceci posé, nous croyons que la question de l'indemnité parlementaire, plus large que la nôtre, a été réglée de façon particulièrement heureuse chez les Américains et sans aller, peut-être, jusqu'à atteindre le même chiffre, une augmentation, chez nous, dans le même sens, nous paraîtrait désirable et des mieux fondées.

Étudions le « milieu », c'est-à-dire les institutions parlementaires. Le rapide coup d'œil que nous y jetterons éclairera mieux notre étude que bien des raisonnements *a priori*.

Rendons-nous d'abord un compte exact des différences entre l'Etat américain et notre République française. Il faut remarquer, tout d'abord, la diversité des races et surtout le mode de formation des deux nationalités. L'une, la nôtre, avec un long passé monarchique, subissant l'influence de traditions jusqu'à présent invincibles; l'autre constituée seulement depuis la fin du XVIII^e siècle, à la suite de la révolte des colonies anglaises contre la métropole. C'est ensuite le fait que les États-Unis sont un pays fédératif composé de plusieurs États, dont chacun conserve sa souveraineté intérieure, ses lois propres

et son gouvernement, tandis que la France est un pays unitaire. Enfin, la constitution fédérale américaine est celle où les pouvoirs sont le plus divisés : c'est le vrai domaine de la séparation des pouvoirs.

Quelqu'avenir qu'on réserve à l'Amérique, son passé est tissé avec celui de l'Angleterre. Ses lois, comme son langage, descendent d'elle. Assurément, la Constitution des Etats-Unis renferme beaucoup de choses qui lui sont propres, elle n'est la Constitution anglaise d'aucune époque déterminée mais elle est le legs de tous les âges de l'histoire anglaise. Elle a, en grande partie, approprié à de nouvelles conditions les principes, éprouvés par le temps, du gouvernement libre.

Mais il ne faut pas se dissimuler certains défauts, trois surtout, qui menacent la prospérité du gouvernement américain. Le premier, c'est la puissance excessive exercée par l'organisation des grands partis politiques ; c'est ensuite l'influence illégitime de l'argent sur la législation et, troisièmement, la tendance à avilir les fonctions publiques, en en faisant la récompense des services politiques rendus à un parti.

Ces remarques nécessaires étant faites, examinons maintenant comment s'exerce le pouvoir législatif.

Il s'exerce par le Sénat et la Chambre des Représentants.

Le Sénat est formé de deux membres par Etat, élus pour une durée de six ans et rééligibles ; tous les deux ans un tiers des membres est soumis à la réélection et l'assemblée entière est ainsi renouvelée tous les six ans. Comme il y a maintenant quarante-

cinq Etats, le nombre des Sénateurs, qui était à l'origine de vingt-six, est actuellement de quatre-vingt-dix. Ce chiffre est, comme on le voit, bien inférieur à celui de la Chambre des Lords anglaise qui est de cinq cent soixante-dix, et du Sénat français qui est de trois cents. Aucun Sénateur ne peut occuper des fonctions publiques dans les Etats-Unis.

Les fonctions du Sénat se divisent en trois classes : législative, exécutive et judiciaire. A : les fonctions législatives consistent à passer, de concert avec la Chambre des représentants, des bills qui deviennent des « acts » du Congrès, une fois approuvés par le président, ou même, en cas de refus de ce dernier, lorsqu'ils ont été passés une deuxième fois par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre, après que le président les a renvoyés pour un nouvel examen. B : les fonctions judiciaires consistent à siéger comme Cour de justice dans les procès de mise en accusation, dont l'instruction est faite par la Chambre des Représentants. C : les fonctions exécutives peuvent se ramener à deux : a : approuver ou désapprouver les nominations faites par le président des fonctionnaires fédéraux, comprenant les juges, les ministres d'État et les ambassadeurs ; b : approuver à la majorité des deux tiers au moins des membres présents les traités faits par le président, ce qui veut dire que le traité tombe s'il réunit moins des deux tiers des présents.

Mais le caractère le plus saillant du Sénat, celui qui, à un moment donné, était considéré comme la plus importante des attributions, est d'être la représentation des différents Etats de l'union en tant que

républiques séparées, et de constituer, par suite, un organe essentiel du système fédéral.

Chaque État, qu'il soit grand comme celui de New-York ou petit comme celui de Delaware, élit deux sénateurs, ni plus ni moins. C'était le seul moyen de rassurer les petits États qui craignaient d'être écrasés par les grands.

Ces dernières années, la proposition a été souvent faite, la Chambre des représentants a même été saisie récemment d'un projet en ce sens, de modifier la Constitution fédérale, en enlevant aux législatures d'État l'élection des sénateurs et en la donnant au peuple.

Quelques publicistes judicieux, dit M. James Bryce, estiment ainsi que les mauvais candidats auraient moins de chance de succès, lorsqu'ils auraient à faire avec l'ensemble des partis et avec le peuple, qu'ils n'en ont aujourd'hui avec des assemblées entièrement à la dévotion des chefs de parti (1).

La Chambre des représentants, appelée par abréviation dans le langage courant la Chambre, représente la nation, en prenant pour base la population, de même que le Sénat représente les États.

Mais, même dans la composition de la Chambre, les États jouent un rôle important. La Constitution, art. 1, § 2, alinéa 3, décide que la répartition entre les États des représentants et des contributions directes se fera proportionnellement à la population.

(1) BRYCE. *The American Commonwealth*, chap. LXIII, troisième partie.

Le Congrès, en vertu de cette disposition, fixe le nombre des membres de la Chambre pour chaque État, en le calculant sur le résultat du dernier recensement décennal. Il laisse aux États le soin de créer, dans leur propre territoire, les districts appelés à nommer les représentants. Ces districts sont aujourd'hui à peu près égaux en étendue.

Le nombre des représentants est fixé aujourd'hui à trois cent cinquante-sept, ce qui fait, en prenant les chiffres du dénombrement de 1890, un membre par cent soixante-quatorze mille habitants environ. Le quorum de la Chambre, comme d'ailleurs celui du Sénat, est fixé à la moitié plus un des membres.

Le mode d'élection à la Chambre dans chaque Etat ne diffère pas de celui en usage pour les assemblées législatives d'Etat. A l'origine, les systèmes variaient beaucoup suivant les Etats et c'était là une des raisons principales qui avaient amené la Convention nationale de 1787 à laisser à ceux-ci le soin de régler cette question. Aujourd'hui, ce qui est pratiquement le suffrage universel est adopté partout. Toutefois, un Etat a la faculté de limiter, comme il lui plaît, le droit de vote, et plusieurs le refusent aux personnes condamnées pour délits, aux indigents et aux illettrés.

Le quinzième amendement à la Constitution, passé en 1870, décida que le droit de vote qui appartient aux citoyens des Etats-Unis ne pourra pas être enlevé, ni même restreint par un Etat pour cause de race différente ou de couleur, ou de servitude antérieure.

De son côté, le quatorzième amendement voté en

1868 dispose que « dans chaque Etat, la base de représentation sera déduite proportionnellement au nombre de citoyens mâles exclus du droit de suffrage, autres que ceux dont l'exclusion a pour cause la participation à la rébellion et à d'autres crimes ».

Les Etats ont, dès lors, les motifs les plus sérieux pour donner au droit de vote la plus grande extension possible. Mais il n'en est pas moins vrai que, théoriquement, rien n'empêche les systèmes d'élection pour la législature fédérale de différer profondément suivant les Etats et que, même actuellement, ils présentent de très grandes variétés sur les points de détail dans plusieurs parties de l'Union.

Les représentants, dit M. Bryce, sont élus pour deux ans, et l'élection a toujours lieu dans les années paires (1898-1900-1902, etc.). De cette façon, l'élection d'un Congrès sur deux correspond à celle du Président, sauf, bien entendu, le cas exceptionnel de mort violente, comme, en 1901, celle du Président Mac-Kinley.

La Chambre n'a pas à s'occuper des fonctions exécutives du Sénat, pas plus que de la confirmation des nominations, ou de l'approbation des traités. En revanche, c'est elle qui fait les lois et vote le budget, elle qui fixe les tarifs commerciaux, vote les crédits pour les services civils et militaires, prend les mesures pour remédier aux défauts que l'expérience a pu faire découvrir dans le fonctionnement du Gouvernement et des systèmes de jurisprudence.

Elle a seule le droit de prendre l'initiative des bills budgétaires et de mettre en accusation les fonctionnaires.

A elle aussi appartient le choix du Président, lorsqu'aucun des candidats ne réunit parmi les électeurs présidentiels la majorité absolue. Elle a exercé ce pouvoir considérable en 1801 et 1825.

Ces renseignements étaient nécessaires pour nous rendre compte du fonctionnement des Chambres législatives aux Etats-Unis. On y remarque, malgré les différences indiquées, des points d'analogie nombreux avec le système français et les raisons qui ont motivé la large indemnité que la nation américaine accorde à ses représentants gagneront une face nouvelle quand nous les appliquerons à la France.

Examinons maintenant les sessions. En dehors des sessions extraordinaires, chaque Congrès a deux sessions. On les distingue en donnant à l'une le nom de première ou longue, à l'autre celui de seconde ou courte. La session longue commence à la fin de l'année qui suit l'élection d'un Congrès et continue, après une interruption à Noël, jusqu'au mois de juillet ou d'août suivant. La seconde commence en décembre, après l'ajournement de juillet, et dure jusqu'au 4 mars suivant. Une Chambre a, par conséquent, dix ou douze mois de travail. Une proposition a été récemment faite, mais n'a pas encore été adoptée, de prolonger la session jusqu'en avril et de fixer, à ce moment, la date d'entrée en fonctions du Président.

La Chambre se réunit d'habitude à midi et siège jusqu'à quatre ou six heures, et vers la fin de la session les séances se prolongent davantage. Dans les circonstances extraordinaires, comme en cas de conflit, ou lorsqu'à la fin même de la session, des

messages sont échangés toute la journée entre la Chambre, le Sénat et le Président, elle reste en séance toute la nuit.

Pour finir de donner rapidement la physionomie de la Chambre Américaine, il faut noter l'importance du Speaker qui, ici, a un immense pouvoir politique et peut s'en servir dans l'intérêt de son parti. Il est même considéré comme devant le faire, dit M. Bryce. Il a une autorité considérable sur la marche des affaires et peut fréquemment, en avançant ou retardant des bills privés ou des motions, préparer leur solution dans tel ou tel sens. Le choix du Speaker est un évènement de la plus haute importance et c'est quelquefois cet homme, qui représente les tendances de l'un ou de l'autre groupe de la majorité, qui détermine à lui seul toute la politique du Congrès. La répartition par ses soins des membres de la Chambre dans les commissions est aussi un point critique dans l'histoire du Congrès, un de ces faits qui passionnent les esprits au plus haut degré. Le Speaker consacre à ce travail les quinze jours qui suivent son élection. Il y donne une attention comparable à celle du Président du Conseil chez nous à l'occasion de la composition de son cabinet. De même, dit M. Bryce, que les présidents des principales commissions peuvent être assimilés aux ministres d'Europe, de même le Speaker est de son côté un grand chef de parti, en même temps que le président d'une assemblée délibérante.

En résumé, il résulte du court exposé que nous venons de faire que trois points particuliers sont à noter dans la Constitution Américaine. Le premier

c'est que le Congrès n'est pas, comme nos assemblées législatives, une assemblée souveraine, mais qu'il est subordonné à une constitution que le peuple seul peut modifier. Le second, qu'il ne nomme ni ne dissout le gouvernement exécutif, issu du suffrage universel. Le troisième, que sa sphère d'action législative est limitée par l'existence, dans les divers États, de 45 gouvernements dont l'autorité est aussi solidement établie que la sienne et qu'il ne peut amoindrir.

Ce sont là les différences fondamentales qui distinguent, pour le parti qui nous intéresse, la constitution américaine de la nôtre. Aucune de ces considérations n'est de nature à rendre moins opportune l'application, chez nous, du système américain, du moins en ce qui concerne l'indemnité parlementaire. Les raisons qui ont amené les Américains à en fixer la quotité à un chiffre supérieur au nôtre n'en acquièrent que plus de valeur. Ce qui sera dit ici, à l'occasion de cette question, aura une application directe et immédiate pour l'objet de notre étude : c'est dire, dès maintenant, que nous sommes partisan de l'augmentation de l'indemnité législative française.

Tout sénateur et représentant reçoit un salaire fixé à 5.000 dollars (25.000 fr.) par an et une allocation appelée mileage de vingt sous par mille pour frais de voyage de Washington chez lui, plus 125 dollars (625 francs) pour fournitures de bureau. Le président de la Chambre touche, d'après l'acte du 3 mars 1873, 10.000 dollars (50.000 francs). (Art. 1, section 6 de la Constitution).

Parmi les membres du Congrès, très peu comparativement ont de la fortune et très peu sont pauvres. « Presqu'aucun, dit James Bryce, n'exerce au moment de son élection un travail manuel. Bien entendu, un représentant ne peut pas continuer pendant la durée de son mandat à travailler : il n'aurait pas de temps à consacrer à son métier et il n'a d'ailleurs pas besoin de son salaire pour vivre. »

L'indemnité est une conséquence du principe que tout travail public doit être payé. Benjamin Franklin combattit vivement cette théorie en 1787, mais trouva peu d'écho (1).

Elle se justifie ici encore mieux qu'ailleurs, si possible, parce que les distances à parcourir entre Washington et la plupart des Etats sont si grandes et l'obligation d'assister à toutes les séances si strictes qu'un homme ne peut s'occuper de sa profession ou de ses affaires et siéger en même temps au Congrès.

Si, en servant la communauté, il perd ses moyens d'existence, la communauté lui doit une compensation. Est-il besoin d'ajouter que la classe des personnes que leurs moyens privés met au-dessus des besoins d'une position lucrative ou d'une compensation pour l'interruption de leur travail est comparativement faible, même aujourd'hui, et existait à peine à l'époque du vote de la Constitution ?

« Les cyniques, dit M. Bryce, se placent sur un autre terrain pour la défense de l'indemnité parle-

(1) Voir son remarquable discours dans *Life of Franklin*. Vol. III, p. 389, de John BIGELOW.

mentaire. Ils voleraient davantage, disent-ils, s'ils n'étaient pas payés. Ils s'arrangeraient de manière que la politique se soutint elle-même, comme Napoléon faisait la guerre. »

L'indemnité est nécessaire et personne ne songe à l'abolir. L'usage n'en peut être mauvais et il ne saurait empêcher des hommes de mérite d'embrasser la carrière politique. Ces hommes n'éprouvent pas plus de honte à encaisser leurs 5.000 dollars qu'un duc anglais son salaire de secrétaire d'État. Le principe d'une indemnité suffisante peut seul assurer, dans tous les cas, une véritable sélection des meilleurs, sans qu'aucune considération étrangère à la valeur personnelle de l'élu puisse en arrêter le fonctionnement.

On a prétendu que, pour l'Amérique, cet usage contribuait à entretenir une classe de politiciens de profession car ce traitement de membre du Congrès, bien que petit comparé aux revenus de certains négociants ou avocats, est une attraction pour ceux qui appartiennent à la classe de la société où se recrutent ordinairement les politiciens de profession. Mais les auteurs européens qui la considèrent comme étant la cause première de cette classe se trompent. Cette classe existerait quand bien même les membres des assemblées législatives ne seraient pas payés et elle continuera cependant à exister le jour où on supprimerait leur traitement.

En 1873, le Congrès décréta l'augmentation de la plupart des salaires officiels et, entr'autres, de ceux des sénateurs et des représentants qu'il éleva de 5.000 dollars à 7.500 dollars (37.500 fr.). Toutes les

augmentations ne devaient avoir d'effet que pour l'avenir seulement, à l'exception des salaires congressionnels qui étaient rétroactifs.

L'act, sauf en ce qui concerne les salaires du Président et des juges fédéraux, fut repoussé par le Congrès suivant.

HAÏTI

Constitution du 14 juin 1867

Le pouvoir législatif est exercé par un parlement électif composé de la Chambre des Communes et du Sénat.

Les représentants reçoivent du Trésor public pendant la session législative une indemnité mensuelle de 200 piastres fortes (environ 1.200 fr.).

Chaque sénateur touche sur le Trésor public une indemnité mensuelle de 125 piastres fortes (environ 750 francs).

MEXIQUE

Constitution du 12 février 1857

Le pouvoir législatif est confié à un Congrès général divisé en deux chambres : la Chambre des Députés et le Sénat.

« Les députés, seuls, recevront, pour leurs services, une indemnité qui sera fixée par la loi et payée par le Trésor Fédéral. Ils ne peuvent renoncer à cette indemnité et les augmentations ou diminutions légales qui l'affecteront ne pourront avoir effet pen-

dant la durée du mandat exercé par le député »
(Article 120).

PARAGUAY

Constitution du 18 novembre 1870

Le pouvoir législatif est exercé par un Congrès composé de deux Chambres électives : le Sénat et la Chambre des Députés. Tous les membres reçoivent un traitement dont le quantum est déterminé par une loi spéciale.

URUGUAY

Constitution du 10 septembre 1829

La Constitution attribue le pouvoir législatif à l'Assemblée générale composée de deux Chambres : la Chambre des Représentants et le Sénat.

Les représentants reçoivent du Trésor public une indemnité qui court à partir du moment où ils quittent leur demeure pour se rendre à Montévideo, lieu où siège l'Assemblée, jusqu'à leur retour. Cette indemnité est fixée, pour chaque législature, dans la dernière session de la législature précédente (art. 37). Il en est de même pour les sénateurs.

De toute cette étude de droit comparé, il découle ceci : L'indemnité législative est une chose essentiellement modifiable suivant les temps, les lieux et la valeur de l'argent. Il suffit de constater que la gratuité absolue du mandat électif est une concep-

tion théorique qui n'existe plus que chez quelques rares peuples qui conservent encore certaines parties de leur ancienne organisation féodale ou aristocratique, et que la plupart des grands États modernes en ont reconnu l'impossibilité avec les exigences de la vie moderne. Là où elle n'existe pas, on cherche à l'établir ; là où elle existe, il est souvent question de l'augmenter. Nulle part, on ne veut la supprimer ou la diminuer : c'est plus qu'il n'en faut pour la justifier.



CHAPITRE IV

RÉGIME ACTUEL DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE EN FRANCE

SECTION I

GÉNÉRALITÉS

Le montant de l'indemnité des députés et sénateurs est actuellement fixé à 9.000 francs (1). Au budget de 1902, les dépenses administratives du Sénat et les indemnités des sénateurs figurent pour la somme de 4.600.000 francs, et les dépenses administratives de la Chambre des Députés et les indemnités des députés pour celle de 7.792.600 francs (art. 42 et 43 du budget).

Disons immédiatement que nous sommes partisan d'une modification de ce chiffre dans le sens d'une augmentation jusqu'à 18.000 francs. Les raisons, comme nous le montrerons plus loin, ne manquent pas pour justifier cette opinion. Nous allons tout d'abord étudier rapidement le régime actuel, les conditions dans lesquelles l'indemnité est assurée, payée et susceptible de retenues ou de saisie.

(1) Cela résulte des articles 17 de la loi du 30 novembre 1875, 26 de la loi du 2 août 1875 et 96 de la loi du 15 mars 1849.

Mais, auparavant, il n'est pas sans intérêt de faire une remarque sur les conditions particulières dans lesquelles le budget propre de chaque Chambre est voté.

L'indépendance des Chambres, dit M. Eugène Pierre (1), exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule, sans aucune immixtion ni du ministère des finances, ni de la Cour des comptes.

Rappelons, à ce sujet, une lettre adressée au ministre des finances, le 17 mai 1887, par M. Floquet (2). Il invoquait ce principe pour refuser une communication contraire à l'indépendance dont la Chambre est investie : « M. le Ministre, disait-il, vous m'avez transmis deux tableaux destinés à figurer dans le compte définitif du budget de l'exercice 1885 et vous m'avez prié d'y faire insérer l'explication des différences constatées entre les dépenses de la Chambre des Députés pendant les deux exercices 1884 et 1885. Après en avoir conféré avec MM. les questeurs, j'ai l'honneur de vous rappeler que les dépenses des Chambres législatives ne sont pas soumises aux mêmes règles de comptabilité que les dépenses des divers départements ministériels. En conséquence, les explications demandées dans votre lettre ne sauraient être fournies par MM. les Questeurs qu'à la commission de comptabilité, seule compétente pour les produire devant la Chambre. »

(1 et 2) Eugène PIERRE. *Traité de droit politique électoral parlementaire*, Paris, 1893, page 1171, n° 1177 et note.

Cette idée appliquée très rigoureusement dans la pratique actuellement suivie en France se manifeste par les trois règles suivantes :

I. — L'indemnité des sénateurs et des députés est fixée par une loi spéciale (1). Elle constitue donc une dépense obligatoire.

L'idée de fixer par une loi spéciale l'indemnité des membres des assemblées se retrouve, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, dans beaucoup de pays, aux États-Unis par exemple. Cette coutume est traditionnelle en France. Nous pouvons donner comme exemples les décrets de la Constituante du 1^{er} septembre 1789 et de la Convention du 23 nivôse an III. Parfois aussi elle a été inscrite dans la Constitution même (Constitution du 5 fructidor de l'an III, article 60. — Constitution de l'an VIII, articles 22 et 36. — Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, article 14). Nous savons également que la Constitution de 1848 posait, dans son article 38, le principe de l'indemnité : « Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité à laquelle il ne peut renoncer ». Mais ce fut une loi spéciale qui en régla le montant : « l'indemnité prescrite par l'article 38 de la Constitution est fixée à 9.000 francs par an ». (Article 96 de la loi du 15 mars 1849.)

Les lois constitutionnelles de 1875 sont muettes sur la question. Mais la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, dans son article 17, et la loi du 2 août 1875, sur l'élection des sénateurs, dans son article 26, renvoient à la loi du 15 mars 1849.

(1) Loi du 15 mars 1849, art. 96.

L'indemnité est donc établie une fois pour toutes par la loi et il semble bien ainsi qu'il n'appartienne pas au Parlement d'en modifier le montant au cours du vote du budget.

Si les dépenses administratives du Sénat et de la Chambre des Députés et les indemnités des sénateurs et des députés figurent au budget de l'État sous la rubrique « Pouvoirs publics » ce n'est que pour la forme et par une nécessité d'écriture publique, en vue de respecter la règle de l'unité budgétaire.

II. — La dotation des Chambres reste en dehors des atteintes du Pouvoir exécutif.

En France, le budget de chaque Chambre est préparé librement par les Questeurs et les détails n'en sont pas communiqués au Ministre des Finances.

Ce budget n'a pas d'ailleurs de ressources spéciales. C'est ainsi que le produit des ventes du mobilier hors de service est versé au Trésor et compris dans les recettes générales du budget de l'Etat.

Ce budget est divisé, non en chapitres, mais en articles et les questeurs ont le droit de virement entre les divers articles, à charge seulement d'en exposer les motifs à la Commission de comptabilité. C'est ce qui résulte des articles 6 et 7 des règlements de comptabilité du Sénat et de la Chambre des Députés. Ces règlements de comptabilité sont dressés dans chaque Chambre par les soins des Questeurs, de concert avec la Commission de comptabilité et en vertu des résolutions prises par la Chambre.

III. — Le budget d'une Chambre est placé hors des atteintes de l'autre assemblée.

Le projet, préparé par les questeurs, est soumis soit dans la Chambre des Députés, soit dans le Sénat, non pas à la Commission du budget, ou à la Commission des finances, mais à une Commission spéciale, composée de membres élus à raison de un par bureau.

Le projet modifié, s'il y a lieu, par la Commission est soumis à l'approbation de l'assemblée qu'il concerne (Règlement du Sénat, articles 16 et 133; règlement de la Chambre des Députés, articles 19, 132 et 133).

Celle-ci ne le discute pas en séance avec les crédits généraux de l'Etat. Elle en fait l'objet d'un examen séparé qui a lieu avant le vote des autres chapitres du ministère des finances.

La dotation d'une Chambre n'est pas examinée par l'autre assemblée. Il est admis que cette dernière n'a pas à discuter les chiffres ou l'emploi de la dotation affectée à l'autre Chambre. Cette règle n'est pas inscrite dans la loi, ni dans les règlements : elle résulte des précédents justifiés par un sentiment réciproque des convenances (C. L. 11 juillet 1867). Chaque Chambre doit donc voter purement et simplement le budget de l'autre assemblée.

C'est ce qui faisait dire, le 24 mars 1899, à M. le Ministre des finances : « Je rappellerai aux honorables députés à qui j'ai l'honneur de répondre qu'il est de droit constitutionnel que chacune des deux Chambres règle son propre budget ».

De même, il a été reconnu, en 1879, que, si l'une des

Chambres prenait l'initiative d'une proposition concernant l'indemnité des membres de l'autre Chambre, il conviendrait de ne pas émettre un vote avant que d'avoir fait une communication officielle au Président de cette Chambre (1).

En cas d'insuffisance de la dotation affectée à l'une des Chambres, des crédits additionnels ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi spéciale.

On suivra les mêmes formes que pour la dotation primitive, c'est-à-dire que le projet sera préparé par les questeurs et examiné par la commission spéciale de l'Assemblée intéressée. Il faudra le vote des deux Chambres, mais celui de l'Assemblée non intéressée dans ces crédits sera de pure forme : il sera de droit et octroyé « de plano ».

Avant d'entrer dans le détail du régime actuel, nous allons dire un mot de l'interdiction de renoncer à l'indemnité et des indemnités spéciales des questeurs et du Président.

L'article 38 de la Constitution de 1848, cité plus haut, avait décidé qu'il n'était pas permis de renoncer à l'indemnité législative. La même interdiction a été introduite dans l'article 13 du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses du Sénat du 9 décembre 1880. Bien qu'elle ne figure pas dans le règlement de la Chambre des Députés, elle leur est applicable. Ceux-ci peuvent évidemment

(1) Cf. *Journal officiel* du 19 décembre 1879, séance du 18 décembre 1879, à l'occasion d'un rapport déposé sur le bureau de la Chambre des Députés concluant à l'adoption d'une proposition qui avait pour but d'appliquer à l'indemnité sénatoriale l'interdiction du cumul.

faire de leur indemnité tel usage qu'il leur semble bon, mais, en fait, l'indemnité ne peut être payée qu'au député ou à son mandataire muni d'une procuration.

Sous tous les régimes, une indemnité spéciale a été allouée au Président et aux Questeurs. Cette indemnité a été maintenue même dans les temps où le mandat législatif était gratuit. Elle était même anciennement plus élevée qu'aujourd'hui.

Sous la Restauration, une ordonnance de juin 1814, non insérée au *Bulletin des lois*, avait fixée à 100.000 francs par an l'indemnité du président de la Chambre des Députés et à 35.000 francs celle de chacun des Questeurs.

Sous le second Empire, le traitement du Président du Sénat et celui du Président du Corps législatif étaient fixés à 100.000 francs par an (Décrets du 18 mars et du 18 avril 1852); le Président du Sénat recevait, en outre, 50.000 francs de frais de représentation; le premier Vice-Président du Sénat recevait également 20.000 francs pour frais de représentation (Décret du 18 avril 1852); le Grand Référendaire du Sénat recevait de même 40.000 francs pour frais de représentation (Décret du 18 avril 1852). Le traitement des Questeurs du Corps législatif était fixé à 10.000 francs par an (Arrêté du Président du Corps législatif du 13 avril 1852).

Aujourd'hui, le Président et les Questeurs reçoivent un traitement spécial qui n'est pas fixé par un texte de loi, mais par des résolutions d'ordre intérieur. Le Président reçoit une indemnité de 72.000 francs et les Questeurs une indemnité de

9.000 francs en plus de leur traitement. (Résolution de l'Assemblée nationale du 1^{er} septembre 1871. — Résolution de la Chambre des Députés du 27 juillet 1876 et du Sénat du 19 décembre 1879.)

Au point de vue du régime de l'indemnité parlementaire, il n'y a pas de différence à faire entre le Sénat et la Chambre des Députés. La distinction n'aurait pas sa raison d'être, les deux assemblées ayant, pour ainsi dire, le même mode de recrutement, ayant toutes deux la même origine, le suffrage universel, à cette différence près qu'il est consulté autrement pour l'élection des membres du Sénat. Toutefois, il y a bien dans notre sujet quelques légères divergences que nous signalerons plus loin, comme pour le cumul par exemple.

SECTION II

DU DROIT A L'INDEMNITÉ

En principe, le droit à l'indemnité prend naissance à partir du lendemain du jour de l'élection. (Règlement de la comptabilité de la Chambre des Députés, 23 mars 1877, art. 41.) Mais, en cas de renouvellement intégral, les nouveaux élus n'ont droit au traitement que le lendemain du jour où les pouvoirs de la Chambre précédente ont pris fin. (Résolution de la Chambre du 23 juillet 1881.)

Aux termes de l'article 40 du règlement sur la comptabilité des recettes et dépenses du Sénat, en date du 9 décembre 1880, les sénateurs nommés,

soit aux élections générales, soit aux élections partielles, ont droit à leur indemnité à partir du lendemain du jour de leur élection. Aucune indemnité n'est due aux sénateurs dont l'élection a été annulée par le Sénat. En conséquence, aucun paiement ne peut être fait avant la vérification des pouvoirs du sénateur.

Au contraire, à la suite d'incidents divers, le bureau de la Chambre a admis, dans la séance du 25 juin 1879, que les députés même non validés, ou dont l'élection serait annulée par la Chambre, auraient droit à l'indemnité depuis le jour de leur élection jusqu'à la décision d'invalidation. Voici le texte de l'arrêté :

« Le bureau de la Chambre des Députés, vu le procès-verbal de la séance du 5 juin 1879 duquel il résulte que, dans cette séance, la Chambre a renvoyé à l'examen du bureau une proposition réglementaire de M. l'amiral Touchard ayant pour objet de faire attribuer l'indemnité législative à tous les députés, sans distinction entre ceux dont les pouvoirs ont été vérifiés et ceux à l'égard desquels la Chambre n'a pas encore statué ; vu l'article 17 de la loi électorale du 30 novembre 1875 qui décide d'une manière générale que les députés reçoivent une indemnité ; vu l'exception établie par le deuxième paragraphe de l'article 41 du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des Députés, paragraphe qui est ainsi conçu : Aucune indemnité n'est allouée aux députés dont l'élection a été annulée par l'Assemblée, en conséquence aucun paiement ne peut être

fait avant la vérification des pouvoirs des députés ; considérant que le mandat législatif est conféré au député sous la condition que sa régularité sera vérifiée par la Chambre ; que c'est là une condition résolutoire mais non une condition suspensive, et que le mandat doit produire tous ses effets tant que la condition résolutoire n'est pas accomplie ; considérant qu'aux termes du premier paragraphe de l'article 5 du règlement de la Chambre les députés dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part aux délibérations et aux votes ; considérant qu'il n'est pas logique d'enlever à ces mêmes députés la jouissance de l'indemnité affectée par la loi à l'exercice du mandat législatif ; que leur vote restant acquis, en cas d'invalidation ultérieure, dans les scrutins auxquels ils ont pris part, il est naturel qu'ils restent également détenteurs de la portion d'indemnité correspondant à la durée du temps pendant lequel ils ont siégé. »

Cette opinion fut adoptée par la Chambre dans la séance du 26 juin 1879 (1).

L'indemnité prend fin :

1° Par le décès de l'élu. Son droit passe à ses héritiers pour les journées échues jusqu'au jour du décès.

2° Par la démission ; mais l'indemnité court jusqu'à la notification de la démission par le président de la Chambre au Ministre de l'Intérieur. En pratique, la déclaration d'acceptation faite par le Président en séance tient lieu de notification.

(1) Voir *Journal officiel* du 27 juin 1879.

L'article 42 du règlement du Sénat reproduit les mêmes dispositions, sauf dans son dernier paragraphe qui porte que l'indemnité d'un sénateur démissionnaire ne lui est payée que jusques et y compris l'acceptation de sa démission par le Sénat.

3° Par l'expiration des fonctions.

SECTION III

PRIVATION DE L'INDEMNITÉ

L'indemnité est suspendue :

1° En cas d'absence irrégulière ou de prolongation illégale de congé.

En pratique, les membres sont réputés en congé régulier à partir du jour où ils ont remis leur demande entre les mains du Président et où cette demande a été communiquée à la Chambre. Comme il a le droit d'accorder des congés d'urgence, on suppose qu'il a accordé le congé d'office pour tout le temps qui s'écoule entre la demande et le vote de la Chambre.

L'indemnité cesse de droit pour tout député absent sans congé, ou qui prolonge son absence au delà du terme du congé qui lui a été accordé. (Règl. art. 115, régl. compt. art. 18 : Députés — Règl. art. 106, régl. compt. art. 17 : Sénat.)

Est réputé absent sans congé le député qui pendant six séances consécutives n'aura pas répondu aux appels nominaux, ou n'aura pris part ni aux

travaux des bureaux et des commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote. Les circonstances établissant l'absence sont relevées et constatées par la questure. A défaut de motifs valables qui justifient son absence, le député est inscrit nominalemeut au *Journal officiel*, comme absent sans congé. Les réclamations sont portées au bureau de la Chambre qui prononce après avoir pris l'avis de la Commission des congés.

2° Au cas où certaines peines disciplinaires sont prononcées (1). Ces peines sont actuellement les suivantes :

A. — Le rappel à l'ordre.

B. — Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal.

C. — La censure.

D. — La censure avec exclusion temporaire du lieu des séances (Règlement des Chambres, art. 117).

Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de plein droit la privation, pendant quinze jours, de moitié de l'indemnité allouée aux députés (Règlement de la Chambre des Députés, art. 120). Cette disposition n'existe pas dans le règlement du Sénat. La censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, de moitié de l'indemnité allouée. La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation de moitié de l'indem-

(1) Voir Eugène PIERRE. *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, p. 450 et suivantes.

nité pendant deux mois. L'une et l'autre mesure entraînent, en outre, l'impression et l'affichage à deux cents exemplaires, aux frais du député, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure. Les affiches sont apposées dans les communes de la circonscription par laquelle le député a été élu (Règlement, art. 128).

En fait, souvent, on affichait des extraits du compte rendu analytique; on en était même venu à substituer le texte de l'*in extenso* à l'extrait prescrit par le règlement. Le 23 janvier 1890, M. le Président Floquet fit abandonner cette fâcheuse coutume en disant : « Il y a beaucoup de raisons pour quitter cette pratique d'afficher tantôt l'analytique, tantôt l'*in extenso*. D'abord elle n'est pas conforme au texte du règlement qui prescrit l'affichage d'un extrait du procès-verbal et non point l'affichage des débats; proposée en 1880, elle a été repoussée par la commission d'initiative. Elle entraîne souvent l'affichage d'un texte extraordinairement long, ce qui aggrave la pénalité en augmentant la dépense. Enfin, cette fausse interprétation du règlement peut, dans certains cas, provoquer le membre menacé de la censure à prononcer un véritable discours sous prétexte de se justifier. »

L'autorité judiciaire est incompétente pour connaître de l'application des mesures disciplinaires édictées par le règlement de la Chambre. (Cassation, 30 janvier 1883.)

En conséquence, les tribunaux ne peuvent connaître de la demande formée par un député à l'effet d'obtenir le remboursement de retenues pratiquées

sur son indemnité mensuelle en vertu du règlement des Chambres.

Remarquons, en passant, que les retenues n'entrent pas dans le montant des paiements effectués. Le trésorier les inscrit à la fois en dépense et en recette au crédit du compte auquel elles se réfèrent. Au cas où elles doivent profiter à l'Etat, il en verse le montant au trésor public.

Enfin, d'après l'article 19 du règlement sur la comptabilité de la Chambre des Députés, le membre du Parlement contre lequel des poursuites ont été autorisées et qui s'est soustrait au mandat décerné contre lui perd son droit à l'indemnité pendant son absence (1). Celui qui est en état de détention préventive continue à recevoir son indemnité. Le député détenu en vertu d'une condamnation pour délit ou pour crime, même lorsque cette condamnation n'entraîne pas la perte de la qualité de député, est privé de l'indemnité pendant la durée de sa détention.

Cet article qui n'a pas été reproduit dans le règlement de comptabilité du Sénat était inséré dans l'article 16 du règlement de comptabilité du Corps législatif du 25 avril 1855 (2).

(1) Eugène PIERRE. *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, page 1163, n° 1169.

(2) Il est fait, tous les mois, sur l'indemnité des sénateurs et des députés une retenue de cinq francs à titre de cotisation pour les dépenses de la buvette. Chaque Assemblée statue sur l'emploi ou l'imputation à donner à l'excédent de recette ou de dépense du compte de la buvette. Aux termes des résolutions prises par la Chambre des Députés et le Sénat, dans les séances des 7 et

SECTION IV

DU PAIEMENT DE L'INDEMNITÉ

L'indemnité est payable par mois, sans qu'il y ait de différence à faire entre les mois plus courts ou plus longs.

L'indemnité du Président commence à courir du jour de sa nomination inclusivement, celle des Questeurs du jour de leur entrée en fonctions. (Règlement de comptabilité du Sénat. Articles 36 et 40. — Règlement de comptabilité de la Chambre des Députés, articles 37 et 41.)

Primitivement, l'indemnité n'était payable qu'au siège de l'Assemblée. Mais, à partir de 1877, il a été admis que, pendant l'intervalle des sessions, les membres du Parlement, sur leur demande, pourraient toucher leur indemnité à la Trésorerie générale dans les départements. La circulaire du ministre des finances du 7 août 1876 règle l'exécution de cette mesure : Sur la demande faite par les députés, la questure de la Chambre délivre chaque mois à leur profit des mandats d'indemnité sur papier rose (au Sénat sur papier blanc). Ils doivent être revêtus du :

11 mars 1882, la retenue a été élevée à quinze francs par mois, pour permettre aux questeurs de souscrire des abonnements avec les compagnies de chemins de fer. Chaque député ou sénateur a ainsi le droit de voyager gratuitement en première classe sur tous les chemins de fer français, soit dans l'intérêt de ses électeurs, soit dans son intérêt personnel, ce qui constitue pour lui un avantage considérable. Il convient d'ajouter que ce droit est personnel et incessible.

vu bon à payer du trésorier de la Chambre, et ce visa indique la somme nette qui seule doit être payée par le comptable. Ces mandats qui sont soumis au timbre de 0,10 centimes sont payés à présentation par tous les trésoriers payeurs généraux et receveurs particuliers des finances ainsi que les trésoriers payeurs d'Afrique et leurs préposés, quel que soit le département où le député résiderait au moment du paiement. Ils peuvent également, mais sur l'autorisation du receveur particulier de l'arrondissement, être payés par les percepteurs. Les comptables n'ont d'autre formalité à exiger de la part des parties prenantes que la preuve de leur identité.

Les pièces justificatives des paiements effectués par les receveurs des finances sont centralisées à la trésorerie générale, qui les adresse chaque dizaine au caissier du trésor, à titre de valeurs représentatives. Elles sont renfermées dans des bordereaux décadaires établis suivant les formes ordinaires. Des bordereaux distincts doivent être formés pour les indemnités des députés. Les trésoriers généraux sont crédités des paiements, valeur au cinquième jour de la dizaine. Les paiements ne sont pas passibles de commissions.

Un mot, en passant, sur le trésorier de la Chambre chargé de tenir la caisse de l'assemblée. Il a dans ses attributions : les recettes et les paiements de toute nature concernant l'assemblée et la caisse des retraites de ses employés. Il doit payer l'indemnité des membres de l'Assemblée et l'indemnité supplémentaire du Président et des Questeurs, et les traitements des employés. Il est

chargé de la réception, de l'examen et du visa des oppositions et des significations de transport portant sur des sommes dues par l'assemblée ; de la délivrance aux créanciers ou à leurs mandataires des états des dites oppositions et significations ; de la réception et de l'examen des mains-levées et des désistements ; enfin de la distribution des médailles et des insignes aux membres de l'assemblée. Il soumet aux questeurs, à la fin de chaque session, son compte de gestion.

Le fonctionnement est absolument le même pour le Sénat.

SECTION V

DU CUMUL

Le cumul est le fait de toucher en même temps deux ou plusieurs traitements publics.

De tout temps le cumul a été formellement interdit. En effet, il a toujours paru inique qu'un individu pût toucher plusieurs traitements.

On a sans doute pensé qu'il était impossible de remplir effectivement plusieurs fonctions à la fois et que, quand cela se présentait en fait, le travail fourni par le titulaire, bien qu'il fût réparti sur plusieurs d'entre elles, ne correspondait jamais, dans sa somme totale, qu'au travail qu'aurait demandé la plus difficile d'entre elles, si elle eut été convenablement remplie, c'est-à-dire au plus fort traitement.

Cette question, comme le prouve le document suivant, avait préoccupé même nos États généraux.

CAHIER

Des charges, instructions, vœux et griefs du peuple de la sénéchaussée de Rennes, arrêté dans l'assemblée de cette sénéchaussée, tenue le 7 avril 1789 et jours suivants.

ART. 18. — Les députés aux États généraux seront payés sur les fonds de leur province. Ils auront une somme fixe par jour, la même pour tous et chacun d'eux.

Ils ne pourront pendant la tenue à laquelle ils auront représenté, ni dans les trois années suivantes, accepter du Roi ou de ses ministres aucun présent ou émolument, emploi, titre ou dignité à peine de nullité et de privation de tous leurs droits aux assemblées de paroisse, de district ou de province. La même règle aura lieu à l'égard des députés aux États provinciaux. Nul ne pourra être député à deux tenues successives d'États généraux (1).

L'Assemblée nationale législative, comme on va le voir par le débat qui suit, avait adopté le même principe.

ASSEMBLÉE NATIONALE LÉGISLATIVE

Jeudi vingt septembre 1792, au matin

Suite de la séance permanente

Présidence de MM. CAMBON, président et FRANÇAIS (de Nantes).
ex-président.

M. CLAUZEL. — Je viens observer que l'Assemblée

1. Voir : *Archives Parlementaires*, t. V, p. 539, art. 18.

» » t. IV, p. 94, art. 16.

» » t. V, p. 288, art. 37.

avait rendu un décret par lequel il était défendu aux fonctionnaires publics de recevoir les traitements attribués à l'exercice de ces fonctions cumulativement avec l'indemnité accordée aux représentants du peuple. Or, je viens d'apprendre par MM. les commissaires inspecteurs de la salle, chargés de l'exécution de ce décret, que plusieurs députés fonctionnaires publics, entr'autres des évêques, avaient touché la double indemnité et refusaient de se soumettre à ce décret.

Je demande, Messieurs, l'application rigoureuse de la loi et que tous ceux d'entre nos collègues qui ont tenu une pareille conduite soient tenus de rembourser ce qu'ils ont reçu de trop.

M. MARIBON-MONTANT. — J'appuie la demande de M. Clauzel et, par amendement, je propose que les délinquants soient tenus de payer aux receveurs de districts les intérêts des sommes qu'ils ont illégalement touchées.

(L'Assemblée adopte la proposition de M. Clauzel et l'amendement de M. Maribon-Montant (1).

Dans son article premier, la loi du 16 février 1872, établit :

Les fonctionnaires de tout ordre élus à l'Assemblée nationale et les membres de cette Assemblée auxquels des fonctions publiques rétribuées ont été conférées depuis leur élection touchent, comme les autres représentants, l'indemnité législative établie

(1) *Archives parlementaires*, t. L, p. 175.

»

»

t. XXXVI, p. 477.

avec interdiction de cumul par le décret du 29 janvier 1871.

Les dotations des sénateurs n'étaient pas soumises aux lois du cumul qui régissaient les appointements, traitements, pensions ou retraites (Décret du 24 mars 1852, art. 3).

D'après un arrêt du Conseil d'Etat, la loi du 16 février 1872 n'est pas applicable à l'indemnité des sénateurs et, par conséquent, leur indemnité peut se cumuler avec le traitement de fonctionnaire public, l'article 26 de la loi du 2 août 1875 ne se référant à l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 qu'au point de vue de la fixation du montant de l'indemnité. (Voir plus loin l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 26 janvier 1877.)

Aussi la Chambre a-t-elle voté, le 12 février 1881, une proposition tendant à étendre aux sénateurs les dispositions de la loi précitée de 1872, mais la Chambre est arrivée à l'expiration de ses pouvoirs sans que le Sénat ait statué sur cette proposition.

Quant aux députés, le cumul de leur indemnité avec tout autre traitement était prohibé par l'article 96 de la loi électorale du 15 mars 1849. Actuellement, la question est réglée par l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 qui déclare applicables aux députés les articles 1 à 6 de la loi du 16 février 1872 :

ART. 2. — Si le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement du fonctionnaire, ce traitement est ordonné en totalité au profit du Trésor pendant la durée du mandat législatif.

ART. 3. — Si le chiffre du traitement est supé-

rieur à celui de l'indemnité, le fonctionnaire député ne touche pendant la même période que la portion de son traitement net excédant ladite indemnité.

Rappelons, à ce propos, les paragraphes 2 et 3 de l'article 42 de la loi de finances du 26 février 1887, concernant les députés qui sont professeurs :

Les professeurs du Collège de France qui sont autorisés par le Ministre de l'Instruction publique à se faire suppléer ou remplacer, et les professeurs des Facultés et des Écoles supérieures de Pharmacie qui obtiennent la dispense des examens, conformément aux dispositions des articles 35, § 3 et 39, § 4 du décret du 28 décembre 1885, continuent néanmoins à subir sur le montant intégral de leur traitement nominal les retenues prescrites par la loi du 9 juin 1853 sur le service des pensions civiles.

Dans le cas où le professeur est député et où son traitement doit en tout ou en partie être ordonnancé au profit du Trésor, en exécution des articles 2 et 3 de la loi du 16 février 1872, cet ordonnancement n'a lieu que pour la somme qui excède le montant du prélèvement afférent à la rémunération du suppléant ou du remplaçant, en ce qui concerne le Collège de France, et du chargé de l'enseignement (Cours et Conférences) quant aux Facultés et Écoles supérieures.

ART. 4. — Dans le cas prévu par les articles 2 et 3, les droits du fonctionnaire à une pension de retraite continuent à courir comme s'il jouissait sans interruption de la totalité de son traitement.

ART. 5. — Les traitements dont il est question

aux articles 2 et 3 comprennent pour tous les fonctionnaires civils et militaires l'ensemble des traitements et suppléments de toute nature assujettis à la retenue au profit du trésor et alloués par les règlements à la position d'activité, sauf les indemnités de représentation et les frais de bureau.

ART. 6. — Sont exceptés des dispositions des mêmes articles les pensions de retraite civiles et militaires, le traitement des officiers généraux admis dans le cadre de réserve, la solde ou pension des officiers mis en réforme, les traitements afférents aux décorations de la Légion d'honneur, les rentes viagères attribuées aux médailles militaires, les pensions allouées à titre de récompense nationale.

La question du cumul est, à notre avis, assez étroitement liée à celle des incompatibilités. La plupart des fonctions publiques, dit M. Eugène Pierre (1), étant incompatibles avec le mandat législatif, il n'était pas indispensable de prévoir le cas où un traitement et une indemnité viendraient à se rencontrer dans les mêmes mains. Des raisons que la philosophie politique peut comprendre, mais qui ne sont pas juridiquement très explicables, ont conduit le législateur à interdire le cumul de l'indemnité, même dans les cas assez rares où le cumul est permis.

La question de savoir si les prohibitions de cumul établies à l'égard des députés par la loi du 30 novembre 1875 combinée avec la loi du 16 février 1872

(1) Eugène PIERRE. *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, p. 1165, n° 1171.

devaient être considérées comme applicables aux sénateurs a été fort discutée il y a vingt-cinq ans.

Dans les premières années qui ont suivi l'établissement de la Constitution actuelle, les incompatibilités étaient beaucoup moins étroites au Sénat qu'à la Chambre; l'élément militaire, notamment, était écarté du Palais-Bourbon, tandis qu'il pouvait pénétrer au Luxembourg (1). En effet, aux termes de l'article 20 de la loi organique du 2 août 1875, les seules fonctions incompatibles avec le mandat de sénateur étaient celles de conseiller d'Etat et maître des requêtes; préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police; de membre des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la Cour de Paris; de trésorier-payeur général, de receveurs particuliers; de fonctionnaires et employés des administrations centrales des ministères.

La loi du 26 décembre 1887 a rétabli l'égalité entre les deux Chambres; elle a décidé que les deux articles qui déterminent les cas d'incompatibilité entre le mandat et certaines fonctions publiques seraient applicables aux membres du Sénat comme à ceux de la Chambre des Députés.

En conséquence, l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat est d'une façon générale incompatible avec le mandat de sénateur ou de député.

(1) Ce n'est que depuis la loi du 9 décembre 1884 (art. 5) que les militaires en activité sont inéligibles au Sénat.

Rappelons que l'article 3 de la loi du 16 novembre 1897 portant prorogation du privilège de la Banque de France décide : Les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur de la Banque de France sont incompatibles avec le mandat législatif.

Il résulte du texte de nos lois (loi du 30 novembre 1875, article 8) qu'une fonction publique non rétribuée ne créerait aucune incompatibilité. C'est ce qui existe en Belgique où la Chambre des Représentants, dans la séance du 11 janvier 1834, a décidé qu'un membre qui accepte gratuitement la direction temporaire d'une administration publique n'est pas soumis à la réélection.

Comme nous l'avons dit plus haut, les incompatibilités étaient autrefois moins étroites au Sénat qu'à la Chambre et, le 26 janvier 1877, le Conseil d'Etat a décidé que la loi du 16 février 1872 n'était pas applicable aux sénateurs (1).

Cette question n'a pas seulement qu'un intérêt historique mais bien encore un intérêt actuel, étant données les exceptions à la règle de l'incompatibilité prévues par les articles 8 et 9 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, exceptions qui ont été déclarées applicables aux sénateurs par l'article unique de la loi du 26 décembre 1887, concernant les incompatibilités parlementaires, et étant données aussi les exceptions aux inéligibilités, exceptions qui sont contenues dans l'article 5

(1) Voir DALLOZ, périodique 1877, III, p. 20. Avant l'arrêt sont reproduites les consultations fournies au Conseil d'Etat par les Ministres des Finances et de la Guerre.

de la loi du 9 décembre 1884 portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs. Dans tous ces cas, en effet, le cumul est possible pour les sénateurs seulement, comme nous allons le montrer.

M. le colonel de Bastard, sénateur, avait introduit devant le Conseil d'État une requête tendant à faire annuler une décision par laquelle le Ministre de la Guerre lui avait refusé le droit de cumuler sa solde d'officier en activité avec l'indemnité de sénateur.

La Commission de comptabilité du Sénat, consultée par le Ministre de la Guerre, avait, en se basant principalement sur l'organisation différente des deux corps auxquels la Constitution a confié le pouvoir législatif, émis l'avis suivant : La Commission de comptabilité, à l'unanimité, est d'avis que les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849 et les dispositions de la loi du 16 février 1872 sur les élections à la Chambre des Députés ne sont pas applicables aux sénateurs fonctionnaires civils ou militaires ; que ceux-ci ont donc le droit de toucher et l'indemnité attribuée aux membres du Sénat et le traitement attaché aux fonctions qu'ils exercent.

Le Ministre des Finances, consulté sur le pourvoi de M. le Comte de Bastard, prit des conclusions contraires :

« D'après l'article 26 de la loi du 2 août 1875, dit-il, les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des Députés. Par ce vote, l'Assemblée a résolu deux questions, à savoir : 1° que les sénateurs seraient rétribués et que les

députés le seraient également; 2° que les membres des deux chambres recevraient la même indemnité. Le législateur a renvoyé pour le montant à l'article 96 de la loi de 1849. Or, aux termes de cet article, l'indemnité est de 9.000 francs et il est dit expressément qu'elle ne peut être cumulée avec un traitement. Est-il possible de scinder cet article en deux parties et de déclarer que les sénateurs seront appelés à bénéficier du montant de l'indemnité, mais qu'ils seront affranchis de la prohibition du cumul? Rien dans le texte des lois organiques ni dans leur esprit ne paraît autoriser un pareil système. La question de compatibilité me paraît tout à fait indépendante de la question du cumul et ne s'y rattache en aucune façon. J'estime donc que le pourvoi doit être rejeté. »

Le Ministre de la Guerre conclut, au contraire, à l'admission du pourvoi. Le Conseil d'État, adoptant les motifs exposés dans l'avis de la Commission de comptabilité du Sénat, déclara que c'était à tort que les décisions attaquées avaient refusé d'allouer à M. de Bastard, outre son indemnité comme sénateur, le montant de la solde à laquelle son grade et sa position lui donnaient droit, et rendit un arrêt dont les deux premiers articles étaient ainsi conçus :

ARTICLE 1^{er}. — La décision du Ministre de la Guerre du 29 juin 1876 et la décision du Ministre des Finances, à laquelle elle se réfère, sont annulées.

ART. 2. — Seront restituées au sieur de Bastard les sommes qui lui ont été retenues sur le montant de sa solde.

A la suite de cet arrêt, un député, M. Mention, a

saisi la Chambre d'une proposition tendant à décider que la loi du 16 février 1872 serait applicable au Sénat (C. D., 20 mars 1877; 31 janvier 1878). Cette proposition a été adoptée par la deuxième législature, le 12 février 1881, mais elle n'a pas été convertie en loi. (Voir le rapport fait au Sénat par M. Bozérien, dans la séance du Sénat du 25 juillet 1881.)

Quant aux droits à pension d'un fonctionnaire nommé député, ils sont garantis par les dispositions de l'article 10 de la loi du 30 novembre 1875.

Le fonctionnaire conserve les droits qu'il a acquis à une pension de retraite et peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité. Le fonctionnaire civil qui, ayant eu vingt ans de services à la date de l'acceptation de son mandat de député, justifiera de cinquante ans d'âge à l'époque de la cessation de ce mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle. Cette pension sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

Si le fonctionnaire est remis en activité après la cessation de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3, § 2, et 28 de la loi du 9 juin 1853 lui sont applicables.

En ce qui concerne les sénateurs, le deuxième paragraphe de la loi du 26 décembre 1887 contient les dispositions suivantes :

Tout fonctionnaire atteint par cette disposition, (l'interdiction du cumul des fonctions) qui comptera vingt ans de service et cinquante ans d'âge à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle,

qui sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

Lorsqu'en 1877 la commission de comptabilité du Sénat et le Conseil d'Etat décidèrent que les dispositions de la loi du 16 février 1872 n'étaient pas applicables aux sénateurs, ils se basèrent sur l'organisation différente des deux corps législatifs et principalement sur ce qu'en règle générale l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat n'était pas incompatible avec le mandat de sénateur. On pouvait, en effet, penser que ces hommes, ayant à supporter le mal et les dépenses attachés à la fonction qu'ils remplissaient, outre leur mandat de sénateur, en eussent aussi le traitement. Mais cette faveur n'a plus aucune raison d'être aujourd'hui, puisque les lois du 9 décembre 1884 (art. 5) et du 26 décembre 1887 ont d'une manière générale étendu au Sénat le régime de la Chambre des Députés sur les incompatibilités. Aussi approuvons-nous complètement sur ce point M. Mirman qui, au cours de la discussion de la loi de finances de 1902, a fait adopter par la Chambre des Députés l'amendement suivant : « L'indemnité que reçoivent les sénateurs est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872 ». Comme on le voit, cet amendement a pour objet d'interdire le cumul de l'indemnité attribuée aux sénateurs avec tout traitement de fonctionnaire.

SECTION VI

DE LA SAISIE

Dès le début du régime représentatif en France, le législateur fut amené à se préoccuper de cette matière qui l'intéressait tout personnellement. Un décret de l'Assemblée Constituante du 1^{er} septembre 1789 dispose formellement que les indemnités payées à ses membres resteront soumises à l'empire du droit commun, en ce qui concerne les droits des créanciers. C'était inaugurer une voie généreuse et équitable, bien différente des usages alors en vigueur en Angleterre où, sous prétexte d'éviter une atteinte indirecte à l'indépendance des votes parlementaires, on était arrivé à exempter de toute saisie les biens des lords et députés. Pendant toute la durée de la révolution aucune mesure ne fut prise à cet égard. La loi du 21 ventôse an IX était donc applicable aux indemnités des diverses assemblées législatives de l'époque. Il faut remarquer, en effet, que, sous l'empire de la Constitution du 22 frimaire an VIII, les membres de ces assemblées n'étaient pas nommés par les électeurs. Ils étaient simplement choisis par le Sénat sur les listes de notabilités sorties du vote à plusieurs degrés des électeurs. Le Sénat nommait aussi ses propres membres, mais seulement sur une liste de candidats présentés par le Premier Consul et les deux Chambres (art. 16 et 20 de la Constitution). Dans ces conditions, il semble assez naturel de voir dans les sénateurs, tribuns et

membres du Corps législatif de purs fonctionnaires régis comme tels par la loi du 21 ventôse an IX.

La Restauration inaugura le régime de la gratuité des mandats législatifs, ce qui supprima toute difficulté, au moins pour les députés. Il fut toutefois admis, sans difficulté, pendant toute la durée de ce régime et aussi sous la Monarchie de Juillet, que le traitement alloué aux questeurs de la Chambre était saisissable dans les limites de la loi de ventôse. Quant aux dotations des Pairs de France, elles étaient saisissables jusqu'à la moitié.

Lorsque l'indemnité parlementaire avait été rétablie en 1848, on avait considéré qu'elle était destinée à permettre aux représentants du pays de vivre décemment pendant la durée de leur mandat. On l'avait déclarée incessible et insaisissable.

L'article 97 de la loi du 15 mars 1849 proclama un principe tout différent :

« A partir de la prochaine Assemblée législative, les dispositions de l'article 5 du décret du 10 juillet 1848 cesseront d'avoir leur effet. L'indemnité fixée pour les représentants pourra être saisie même en totalité. »

Il est intéressant de rappeler avec quelque détail les considérations qui amenèrent cette disposition radicale. C'est qu'on sentit, alors, qu'au privilège de l'inviolabilité ne devait pas se joindre celui de l'insaisissabilité de l'indemnité. La raison qui motiva ce changement provenait surtout d'une considération qui a perdu presque tout son intérêt aujourd'hui. Nous voulons parler de la contrainte par corps que la loi de 1867 devait abolir quelques

années après. Les législateurs de 1849 pensèrent que le privilège de l'exemption de la contrainte par corps ne devait pas nécessairement entraîner celui de la jouissance de l'indemnité. Il n'y avait pas, selon eux, de lien d'indivisibilité entre ces deux idées.

On invoqua, en outre, les précédents de la législation, prétendant qu'ils ne permettaient pas d'introduire sans danger dans la loi le principe proposé.

« Le décret du 4^{er} septembre 1789, dit M. Luneau (1), n'avait pas du tout déclaré l'indemnité insaisissable et l'avait laissée dans le droit commun. Aussi les traitements pour les membres de l'Assemblée Législative, pour les membres de la Constituante, pour les membres de la Convention et des autres assemblées qui se sont succédé sont-ils restés saisissables, comme les autres traitements, et sujets aux mêmes poursuite et opposition. Lorsque la loi du 21 ventôse an IX parut, les traitements des membres du Corps Législatif y furent également soumis. Le décret prescrivit une retenue graduée sur le traitement des fonctionnaires publics qui va du cinquième au tiers. Sous les précédents gouvernements, il n'y avait pas de traitement pour les membres de la Chambre des Députés, mais le traitement des questeurs était soumis également à la retenue et les archives font foi que des oppositions ont eu lieu et que des saisies ont été opérées. Quant à la pairie, les dotations qui étaient de création, d'origine aristocratique et auxquelles on tenait tant, on les avait soumises à la même législation que celle qui régissait les impôts. Comme ceux des majorats, les revenus des dotations étaient soumis à une retenue qui pouvait aller jusqu'à la moitié. »

« Tel était l'état de la législation antérieurement à la Révolution du 24 février 1848. Aussi, lorsque, dans le comité

(1) *Moniteur* du 4^{er} mars 1849.

secret du 10 juillet 1848, vous avez eu à discuter le budget de l'Assemblée Nationale, un de MM. les questeurs est monté à cette tribune et vous a dit : il faut que nous soyons fixés sur le point de savoir si l'indemnité des représentants pourra être saisie ; et c'est alors qu'une disposition improvisée a surgi et que vous avez voté l'article 5 du décret promulgué le 10 juillet 1848. Je dois faire remarquer que cette disposition n'a été votée qu'après une première épreuve déclarée douteuse. Cette disposition est ainsi conçue : l'indemnité attribuée aux représentants est, de sa nature, incessible et insaisissable ; aucune opposition n'en peut arrêter le paiement alors même qu'elle aurait été formée et signée antérieurement au présent décret. »

« La deuxième partie de mon amendement porte que l'indemnité pourra être saisie en totalité. Pour les traitements des fonctionnaires publics, la retenue ne peut être que du cinquième, du quart ou du tiers. Pour l'indemnité, je demande qu'elle puisse être saisie en totalité. »

« Le traitement des fonctionnaires publics est la rétribution d'une place, d'une position acquise au prix de longues études, de longs services et du travail de toute leur vie. C'est quelquefois toute leur fortune, leur seul et unique moyen d'existence. Serait il juste que ses créanciers puissent saisir l'intégralité de son traitement ? »

« Quant à l'indemnité du représentant, il n'en est pas ainsi. La députation n'est pas une carrière. On ne doit pas y entrer, comme dans les fonctions publiques, pour se faire une position et se créer des moyens d'existence. Le but doit être plus noble et plus élevé. Celui qui n'a pas su gérer ses propres affaires ne doit pas aspirer à l'honneur de venir faire celles du pays. Il n'est pas obligé d'accepter le mandat de représentant et il doit commencer par s'occuper de ses propres affaires et travailler pour payer ses dettes. Enfin, s'il accepte le mandat de représentant, il saura à l'avance ce à quoi il s'oblige. »

« D'un autre côté, est-ce que vous voudriez qu'il y ait dans cette enceinte des représentants qui touchassent seulement

les trois quarts ou les deux tiers de l'indemnité, tandis que les autres toucheraient l'intégralité ? »

« L'indemnité est la somme que vous avez supposée nécessaire pour la dignité de la représentation nationale ; en conséquence, vous ne pouvez pas admettre qu'à côté de vous siègent des représentants qui n'en toucheraient qu'une quote-part et, par conséquent, les deux tiers ou les trois quarts seulement de ce qui leur serait nécessaire. La question me paraît bien simple : il faut tout ou rien. Il faut donc que la totalité du traitement puisse être saisie. »

La commission tenta en vain par l'organe de M. Freslon de s'opposer à l'amendement, en invoquant les conséquences du principe d'inviolabilité. Cet amendement fut voté au scrutin de division par 542 voix contre 185 (1).

Sous la Constitution de 1852, les sénateurs ne furent tout d'abord pas, en principe, rétribués : le Président de la République pouvait seulement accorder à un certain nombre d'entre eux une dotation personnelle de 30.000 francs (Constitution du 14 janvier 1852, art. 22) et, par une décision spéciale, ces dotations furent ensuite déclarées insaisissables (Décret du 24 mars 1852, art. 3).

Mais la situation ne tarda pas à changer : le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 accorda à tous les sénateurs la dotation de 30.000 francs (art. 11). Le caractère même de la dotation se trouvait changé par ce fait : au lieu d'une faveur personnelle, elle devenait un traitement public et il

(1) *Moniteur* du 1^{er} Mars 1849. Compte-rendu de la séance du 28 février 1849.

n'est pas douteux; bien que le sénatus-consulte n'eût pas pris soin d'abroger formellement le décret du 24 mars 1852, que la loi du 21 ventôse an IX ne s'appliquât désormais à ces dotations.

Quant aux députés qui devaient, d'après l'article 37 de la Constitution du 14 janvier 1852, exercer gratuitement leur mandat, le même sénatus-consulte du 25 décembre 1852 leur accorda une indemnité de 2.500 francs par mois, pendant la durée de chaque session (art. 14). Mais cette indemnité présentait un caractère bien différent de celui des dotations viagères des sénateurs : elle ne constituait pas un traitement, mais un simple dédommagement de la perte du temps que fait éprouver à un député l'exercice de son mandat. D'ailleurs, si l'on pouvait sans hésitation qualifier de fonctionnaire un sénateur nommé à vie par l'empereur, on ne peut étendre ce titre à un député élu par le suffrage universel et la loi de ventôse ne s'appliquait certainement pas à cette indemnité.

Après la proclamation de la troisième République, l'application de l'article 97 de la loi du 15 mars 1849 a été formellement consacrée par l'article 5 du décret du 29 janvier 1871, et c'est ce régime qui est encore en vigueur aujourd'hui. En effet, l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 a rendu applicable à l'indemnité des députés les dispositions de la loi de 1849 et, conformément à l'article 26 de la loi du 2 août 1875, qui porte que les membres du Sénat « reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des Députés », l'article 15 du règlement de comptabilité du Sénat stipule que l'indem-

nité des sénateurs est saisissable même en totalité (1).

Toutes significations de saisies-arrêts ou oppositions, de cessions ou de transports, de mainlevées d'opposition, de désistement, de signification de cession ou transport, concernant l'indemnité parlementaire, doivent être faites aux questeurs entre les mains du trésorier chargé de donner le visa exigé par l'article 561 du Code de procédure civile.

Les oppositions ou saisies-arrêts, quel que soit le montant des créances pour sûreté desquelles elles sont formées, ont pour effet d'arrêter le paiement de la totalité des sommes dues par le Sénat ou la Chambre des Députés aux parties saisies, et ce, jusqu'à la production de la mainlevée. Conformément aux dispositions de l'article 1 de l'ordonnance du 16 septembre 1837, le trésorier verse d'office à la Caisse des dépôts et consignations l'indemnité des membres frappés de saisies-arrêts ou oppositions. (Règlement de comptabilité du Sénat, articles 106, 107 et 109. — Règlement de comptabilité de la Chambre, articles 107, 108 et 109).

L'indemnité est également cessible (articles 108 et 109 du règlement de comptabilité de chaque chambre). Les formalités de mainlevées sont prévues par les articles 110 et 111 des mêmes règlements. Les saisies-arrêts, oppositions ou significations n'ont d'effet que pendant cinq années à compter de leur date (articles 111 et 112).

(1) Trib. civil Doullens, 8 juillet 1870, affaire Laignel, D. P. 71, 3, 55. Trib. civil Seine, 2 nov. 1893, affaire Walter, D. P. 94, 2, 415.

Dans la séance du 23 juin 1898 (1), M. Pourquery de Boisserin, député, a déposé une proposition de loi pour revenir au principe de l'incessibilité et de l'insaisissabilité.

Cette tentative n'a pas encore abouti.

En ce qui nous concerne, nous ne voyons vraiment pas de bonne raison pour soustraire l'indemnité Parlementaire au droit commun, c'est-à-dire à la saisissabilité des biens et à la cessibilité des droits.

SECTION VII

INDEMNITÉ DES REPRÉSENTANTS DES COLONIES

Sur l'amendement de Schoelcher, admis au scrutin de division par 376 voix contre 314, dans la séance du 27 février 1849 (2), le second paragraphe de l'art. 96 de la loi du 15 mars 1849 fut adopté :

« Les représentants envoyés des colonies reçoivent en outre l'indemnité de passage pour l'aller et le retour. »

Cette indemnité ne leur est allouée qu'une seule fois en l'espace de quatre années. Nous aimerions à la voir annuelle afin que le député puisse aller consulter sur place ses électeurs au moins une fois chaque année.

L'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 décida

(1) Session ordinaire 1898. Chambre des Députés. — *Documents Parlementaires*. — Annexe n° 102. — Séance du 23 juin 1898.

(2) *Moniteur* du 28 février 1849.

l'application pour les députés de cette disposition de la loi de 1849.

Cette indemnité spéciale est également due aux sénateurs des colonies, en vertu de l'article 26 de la loi organique du 2 août 1875 qui stipule que les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre.

Cette indemnité est due non seulement pour le passage du député, mais encore pour celui de sa famille et de deux domestiques à son service au plus. (Art. 17 du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre).

Les mêmes dispositions se retrouvent dans l'art. 16 du règlement de comptabilité du Sénat à l'exception du dernier paragraphe relatif au droit à l'indemnité en cas d'annulation de l'élection.



CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de cette très brève étude. Dans notre introduction, nous avons justifié le principe de l'indemnité parlementaire. Puis, après en avoir établi le fondement juridique, nous en avons fait l'historique. Enfin nous l'avons étudiée telle qu'elle se présente à nous dans la plupart des pays civilisés et spécialement en France. Quelles seraient les réformes que l'on pourrait y apporter? Nous n'en voyons guère que deux :

La première serait d'étendre au Sénat l'interdiction du cumul. En effet, comme nous l'avons déjà dit dans la section V du chapitre IV, depuis que les lois du 9 décembre 1884 (art. 5) et du 26 décembre 1887 ont, d'une manière générale, appliqué au Sénat le régime de la Chambre des Députés sur les incompatibilités, il n'y a plus aucune bonne raison pour conserver à la Chambre Haute une faveur que n'a jamais eu la Chambre Basse.

La seconde réforme que nous voudrions voir apporter à l'institution de l'indemnité parlementaire serait d'en élever le chiffre :

En dernière analyse, la question de l'indemnité se résume, comme nous l'avons démontré au chapitre premier, à une question d'éligibilité : elle est nécessaire pour que la sélection des capacités puisse se faire dans les meilleures conditions possibles.

Le principe en est admis chez nous, mais le chiffre actuel de 9.000 francs est-il suffisant pour les besoins de la vie moderne? « L'indemnité, disait M. Luneau en 1849 (1), est la somme que vous avez supposée nécessaire pour la dignité de la représentation nationale ». Le montant actuel de l'indemnité peut-il encore suffire à assurer dans des conditions convenables la dignité de la représentation nationale? Nous ne le pensons pas. Le relèvement de l'indemnité s'impose : les raisons en sont nombreuses et décisives.

La question a été vivement discutée à la Chambre des Députés dans la séance du 24 mars 1899. Voici les arguments qu'on a donnés en faveur de cette opinion :

1° Le vice du fonctionnement parlementaire

Comme aux Etats-Unis, les Chambres siègent presque en permanence en France ; sauf le temps des vacances, les sessions extraordinaires se continuent avec les sessions ordinaires. La fonction législative est devenue un métier ; elle absorbe à peu près toute l'activité des élus et ne leur laisse guère de temps pour vaquer à quelque'autre fonction lucrative.

C'est ce qui faisait dire à M. Lemire : « Dès hommes qui travaillent constamment et sans répit, qui sont assidus aux commissions, qui donnent au travail législatif tous leurs jours et au travail épistolaire leurs nuits, ceux qui, en un mot, exer-

(1) *Moniteur* du 1^{er} mars 1849.

cent loyalement cette profession de député trop souvent calomniée dans les journaux, méritent bien de recevoir une indemnité suffisante ! Il est de toute justice que tous les représentants du peuple puissent également et toujours porter la tête haute et n'avoir jamais besoin de la courber sous le poids d'une préoccupation pénible ».

2° La dignité des membres des Assemblées

Pour la dignité de la République, il faut que ses représentants reçoivent un traitement qui leur permette de vivre honorablement. Est-il digne de la République, du pays, qu'il y ait dans la Chambre de nombreux députés ne pouvant pas payer leurs dettes ? Il y en a dans ce cas et ils sont plus nombreux qu'on ne le suppose.

3° L'indépendance des députés et la liberté de leurs votes

Laissons sur ce point fort délicat la parole à M. Antide Boyer :

« Je n'ai pas à rougir ici, étant données les marques de sympathie unanimes que j'ai reçues de la presse et de la Chambre à des moments d'épreuves difficiles, je n'ai pas à rougir, dis-je, de rappeler qu'en plein tribunal on a tenté d'établir qu'un député qui n'avait que son indemnité parlementaire de 9.000 francs, écornée de la façon que vous savez, avait beaucoup de difficultés pour faire face à ses affaires; et cela a servi d'argument pour prouver que quelquefois un député pouvait se laisser aller à oublier ses devoirs. »

4° *La non-permanence de la fonction*

Un député peut consacrer quatre, huit, douze ou seize années de sa vie au travail parlementaire. Lorsqu'il revient chez lui, après avoir souvent abandonné une position lucrative, il n'a pas pu faire d'économies comme s'il avait exercé une carrière.

Pourquoi n'aurait-il pas droit à une retraite à partir d'un certain nombre d'années de législature ? Ce ne serait que justice (1).

5° *Le coût de la vie de plus en plus élevé*

Il est hors de doute que depuis cinquante ans la valeur de l'argent a diminué. Tandis que les salaires des ouvriers ont progressé de 30 à 50 %, l'indemnité parlementaire est restée invariable. Cependant, les dépenses de toute nature qu'elle représente ont, au contraire, augmenté considérablement. Si donc l'indemnité ne devait pas être relevée, la fonction législative ne pourrait bientôt être remplie en fait que par les riches. C'est alors qu'on pourrait dire avec M. Berton : « Le Parlement n'est accessible qu'aux personnes qui ont 50.000 francs de rente ».

Dans une démocratie, on doit laisser le Parlement accessible à tous, aussi bien à ceux qui appartiennent à la classe la plus pauvre qu'aux citoyens les plus riches.

C'est ce qui faisait dire à M. Gaston Menier :

(1) Voir, chapitre III, ce que nous avons dit, à ce sujet, des sénateurs d'Hambourg et de Lubeck.

« L'indemnité parlementaire remonte à 1848 et, hier, un journal très documenté en la matière faisait ressortir que l'indemnité parlementaire de 1848' équivalait aujourd'hui à peu près à la moitié de la somme qu'elle représentait à cette époque. »

A tout cela il faut ajouter les frais considérables des élections, les charges de la vie parisienne, les frais de correspondance, les frais des souscriptions de toute sorte et enfin les charges de famille.

Sous le régime actuel qu'arrive-t-il ?

Les affaires du pays ne marchent pas comme elles devraient marcher. En voulez-vous la preuve ? Pourquoi la moitié du temps les bancs de la Chambre sont-ils vides ? C'est parce que tel député va soigner ses malades en province, que tel autre y va plaider une cause, qu'un troisième va surveiller son industrie ; tous ont besoin de travailler et perdent ainsi un temps très considérable qu'ils s'étaient engagés à consacrer uniquement aux affaires du pays.

A tous ceux qui ne partagent pas notre manière de voir, nous poserons la question suivante : un homme qui n'a pas de fortune personnelle, et, sous un régime démocratique, vous n'avez pas le droit de supposer qu'il en ait, peut-il avec l'indemnité actuelle de 9.000 francs arriver à exercer dignement sa fonction de député, à payer les frais de son élection, de correspondance et de souscriptions, à supporter les charges de la vie parisienne et enfin à élever dignement sa famille restée en province ? Evidemment non.

Nous allons maintenant présenter soigneusement

les arguments qui ont été donnés contre l'augmentation de l'indemnité parlementaire. Ils sont, comme on va le voir, d'une faiblesse extrême.

1° La rupture du contrat

C'est ce qui faisait dire à M. Dejeante : « Il était du droit le plus élémentaire et du devoir le plus strict de la part de tous ceux qui trouvaient cette indemnité insuffisante de consulter au préalable les électeurs pour savoir s'ils consentaient à supporter cette nouvelle charge de plusieurs millions au profit de leurs élus, ce qui n'a pas été fait, puisqu'aucun programme ne fait mention de cette question ».

Cette raison nous touche peu. Nous croyons, en effet, avoir suffisamment établi, dans la première partie de cette thèse, le véritable caractère de l'élection politique : il ne peut être question entre l'électeur et l'élu ni de mandat, ni de contrat d'aucune sorte.

M. Charles Ferry a dit dans le même sens : « Vous avez été nommés dans certaines conditions. Que sont les chapitres 42 et 43 ? Ce sont les listes civiles du souverain. Vous êtes les souverains. Je vous le demande, depuis quatre-vingts ans qu'il y a une opinion publique en Europe, quel est le souverain qui, de sa propre autorité, a relevé le chiffre de sa liste civile ».

M. Charles Ferry confond les souverains ou chefs d'États avec les chambres. Un souverain ne peut évidemment pas se fixer à lui-même sa liste civile. Par l'entremise du gouvernement, il demande une certaine somme que les chambres ont le bon goût

de ne pas discuter. C'est ce qui a lieu en France pour le Président de la République. Quant aux chambres, qui peut leur accorder leurs dotations ? Elles seules assurément.

2° *L'inopportunité de l'innovation proposée*

« J'ai le malheur, disait encore M. Charles Ferry, d'avoir des souvenirs très précis de la Révolution de 1848. J'ai vécu ces quatre années de la seconde République, et je me souviens de quel poids ont pesé dans la balance les 25 francs par jour des représentants du peuple. Je me rappelle comment les ennemis de la République ont exploité auprès de nos paysans ces 25 francs ».

A ce dernier argument, nous répondrons ceci : On pourrait fort bien faire comprendre au peuple que l'indemnité parlementaire est un signe d'égalité entre lui et les élus, bref une mesure essentiellement démocratique. Si quelques-uns n'y parviennent pas, c'est qu'ils n'auront pas suffisamment compris la hauteur de la question.

Nous allons maintenant passer en revue les moyens proposés pour pouvoir réaliser cette réforme. La chose n'était pas facile car le ministre des finances accusait dans son budget un déficit de dix millions et, par conséquent, il ne pouvait être question d'inscrire d'office cette dépense supplémentaire. Aussi a-t-on proposé :

1° De réduire à 300 le nombre des députés, de manière à augmenter la répartition individuelle du crédit actuel voté par le Parlement. On ne changerait

pas le chiffre porté au budget et l'indemnité serait ainsi tout naturellement plus forte sans qu'il en coûtât rien aux contribuables.

Nous serions complètement de cet avis. En effet, un Parlement est, en définitive, une foule de 600 personnes. Il a été fait beaucoup d'études dans ces temps récents sur la psychologie des foules et ces études ne tournent pas à l'honneur de celles-ci. Une foule, le Parlement comme toute autre, a beaucoup moins de qualités que les individus, non seulement les meilleurs, mais ordinaires qui la composent, et beaucoup plus de défauts que la moyenne de ses membres.

2° De réduire les gros traitements.

M. Tourgnol a manifesté le désir que l'on réduisît à 15.000 francs tous les traitements supérieurs à cette somme.

3° Enfin, on a proposé de supprimer la représentation des colonies, de diminuer les frais d'impression de la Chambre et d'accorder aux députés la franchise postale pour leur correspondance avec les circonscriptions, les chefs de service, les ministères, les électeurs et même pour leurs circulaires et les bulletins de vote.

Mais, après une longue et brillante discussion, le Président a mis aux voix l'amendement qui consistait à augmenter de 1.800.000 francs le crédit du chapitre 42 (Dépenses administratives de la Chambre des Députés et indemnité des députés).

Voici le résultat du dépouillement du scrutin :

Nombre des votants.	451
Majorité absolue	226
Pour l'adoption.	105
Contre id.	346

La Chambre des Députés n'a pas adopté.

C'est le cas de rappeler le mot de Lamennais :
Silence aux Pauvres !

Quant à nous, nous ne disons pas : silence aux Pauvres ! et nous pensons qu'il ne faut pas rougir d'avouer qu'on est pauvre dans un siècle où il y en a tant qui devraient rougir d'être riches. Aussi proposons-nous d'élever le chiffre de l'indemnité parlementaire de 9.000 à 18.000 francs.

En 1848, on avait pensé qu'un député, pour vivre honorablement, devait toucher 9.000 francs. Aujourd'hui, comme nous l'avons démontré, et comme il est d'ailleurs universellement reconnu, ces 9.000 francs ne représentent plus que 4.500 francs. D'où il est logique de doubler exactement l'indemnité parlementaire, c'est-à-dire de la porter à 18.000 francs. Actuellement, nous sommes, en droit, sous le régime du suffrage universel, et, en fait, sous le régime censitaire. C'est comme s'il y avait une loi qui comprendrait l'article suivant : le parlement n'est accessible qu'aux personnes qui pourront justifier d'un revenu net de 9.000 francs.

Mais le jour où l'indemnité parlementaire sera portée à 18.000 francs, ce jour-là l'électeur aura le droit de dire à son mandataire : Pourquoi vous livrez-vous à d'autres occupations que celle pour laquelle je vous ai envoyé au Parlement ? Aujourd-

d'hui vous avez de quoi vivre, vous n'avez plus le droit de vous occuper d'autres choses que des intérêts de la République et du pays et vous devez donner tout votre temps aux intérêts supérieurs de la patrie.

Nous voudrions donc voir la Chambre des Députés réduite à trois cents membres, l'indemnité parlementaire portée à 18.000 francs et l'incompatibilité absolue de la fonction de membre du Parlement avec toute fonction publique ou privée, ainsi que cela a d'ailleurs été plusieurs fois proposé dans les Chambres. Le jour où toutes ces réformes seront accomplies, on pourra dire que la démocratie a remporté une nouvelle victoire !

Vu :

Le Professeur, Président de la Thèse,

BIVILLE.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — <i>Du vrai caractère de la Représentation politique et du Fondement juridique de l'Indemnité Parlementaire.</i> . . .	6
CHAPITRE II. — <i>L'Indemnité sous l'Ancien Régime et dans la période moderne.</i>	30
CHAPITRE III. — <i>Solutions apportées à la question de l'Indemnité Parlementaire par les différentes constitutions étrangères.</i> . . .	65
CHAPITRE IV. — <i>Régime actuel de l'Indemnité Parlementaire en France.</i>	122
Section I. — Généralités	122
Section II. — Du droit à l'Indemnité.	129
Section III. — Privation de l'Indemnité	132
Section IV. — Du Paiement de l'Indemnité	136
Section V. — Du Cumul.	137
Section VI. — De la Saisie	150
Section VII. — Indemnité des représentants des Colonies.	157
CONCLUSION	159







